



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política
Mestrado em Sociologia Política

RAFAEL DA SILVA

Redistribuição e Inclusão: o Orçamento Participativo de Biguaçu e as eleições municipais.



RAFAEL DA SILVA

Redistribuição e Inclusão: o Orçamento Participativo de Biguaçu e as eleições municipais.

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina, como parte dos requisitos para obtenção do grau de Mestre em Sociologia Política.

Orientador:

Prof. Dr. Julian Borba.

**Florianópolis - SC
Março de 2010**

**Catálogo na fonte pela Biblioteca Universitária da
Universidade Federal de Santa Catarina**

S586r Silva, Rafael da
Redistribuição e inclusão [dissertação] : o orçamento participativo de Biguaçu e as eleições municipais / Rafael da Silva ; orientador, Julian Borba. - Florianópolis, SC, 2010.

152 p.: il., grafs., tabs., mapas

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política.

Inclui referências

1. Sociologia. 2. Orçamento participativo. 3. Redistribuição. 4. Inclusão. 5. Eleições municipais. I. Borba, Julian. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. III. Título.

CDU 316



Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política

Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Filosofia e Ciências Humanas
Campus Universitário - Trindade
Caixa Postal 476
Cep: 88040-900 - Florianópolis - SC - Brasil
E-mail: ppgsp@cfh.ufsc.br

“Redistribuição e Inclusão: o Orçamento Participativo de Biguaçu e as eleições municipais”

Rafael da Silva

Esta dissertação foi julgada e aprovada em sua forma final pela Orientadora e pelos demais membros da Banca Examinadora, composta pelos seguintes professores:

Prof^ª. Dr. Julian Borba-UFSC
Orientador

Prof. Dr. Roberto R. Pires-IPEA
Membro

Prof^ª. Dr. Erni J. Seibel-UFSC
Membro

Prof. Dr. Ricardo Silva-UFSC
Coordenador

FLORIANÓPOLIS (SANTA CATARINA), MARÇO DE 2010.

Fone (48) 3721-9253

Fax: (48) 3721-9098

<http://www.sociologia.ufsc.br/>

Por que foi que cegámos, Não sei, talvez um dia se chegue a
conhecer a razão, Queres que te diga o que penso, Diz,
Penso que não cegámos, penso que estamos cegos, Cegos
que vêem, Cegos que, vendo, não vêem.

José Saramago
(Ensaio sobre a Cegueira).

AGRADECIMENTOS

Chega ao fim mais uma importante etapa da minha vida acadêmica. Desde a graduação, muitas pessoas por ela passaram e desafios não faltaram, mas eis, nas páginas que seguirão, o resultado de anos de perseverança. Não posso retratar este momento apenas como um mérito individual, mas sim como resultado de uma construção social. Construção essa que contou com ajuda de muitas pessoas para as quais neste momento direcionarei a minha gratidão. Sei que poderei cometer injustiça, esquecendo possivelmente de citar alguém, mas, como são tantas pessoas, inevitavelmente serei pego pela memória, ou pela falta dela. Inicialmente, agradeço às amizades que construí em minha vida, desde meus amigos de Rio Fortuna – pessoas importantes que acreditaram e acreditam em mim –, aos amigos do seminário com quem dividi uma etapa importante da minha vida, à adolescência e, principalmente, à preparação para entrar na UFSC. Quero agradecer aos meus parentes, tios, tias, padrinhos, madrinhas, primos e primas pelo voto de confiança, em especial ao João e à Zita por terem me acolhido de forma calorosa em sua casa nos primeiros meses da graduação. Agradeço a um grande amigo, Nilton, por ter me ajudado quando aqui cheguei, ensinando-me como correr atrás dos meus direitos enquanto aluno de baixa condição socioeconômica. Estendo os agradecimentos aos meus amigos de graduação e mestrado, com quem vivi uma parte importante na construção da minha carreira profissional. Não posso me esquecer dos professores, foram eles que me apresentaram este mundo maravilhoso que é as Ciências Sociais. Agradeço à Lourdes (graduação), à Albertina e à Fátima (da pós) por terem se colocado à disposição quando precisei. Aproveito o ensejo, para agradecer à Prefeitura Municipal de Biguaçu, na pessoa do prefeito Tuta que, junto com o seu secretariado e principalmente a equipe da Secretaria do OP, André e Rudnei, abriram as portas, fornecendo dados e todos os materiais necessários para a concretização desta pesquisa. Agradeço às amizades construídas na moradia estudantil da UFSC e que até hoje carrego comigo: Adriano, Ezequiel, Lindomar e Lucas. Sou imensamente grato à oportunidade que tive de trabalhar no NIPP (Núcleo Interdisciplinar em Políticas Públicas) e às pessoas que lá conheci: Yasmin, Lucimara, Victor, Danilo, Gabi, Gilmar e o Fábio. Um agradecimento especial ao

Felipe, grande amigo, também membro do NIPP, com o qual construí uma forte amizade. Agradeço ao pessoal dos núcleos vizinhos e demais adjacências com quem vivi bons momentos de descontração: Carol, Denise, Luis Cristiano, Cláudia. Não poderia deixar de lado uma pessoa querida, Alessandra, que nos meus momentos de desespero, vinha com palavras de incentivo e conforto. Agradeço ao período de quatorze meses que trabalhei na Market Analysis Brasil, onde pude amadurecer e aprender coisas novas. Queria direcionar um agradecimento a alguns professores com quem tive um contato mais próximo: Yan, Sell, Lígia e Ricardo Silva. Não posso deixar de agradecer uma pessoa que, no período do mestrado, demonstrou muita paciência comigo, meu orientador Julian Borba. Agradeço a ele por não ter desistido de me orientar, quando eu mesmo já estava desacreditado de que um dia poderia chegar neste momento, acreditando que eu poderia acabar o mestrado ao invés do mestrado acabar comigo. Dos professores, quero destinar um agradecimento individual a uma pessoa importante, figura humana, amabilíssima, que me ajudou no momento mais crítico da minha vida. Esta pessoa tão especial me amparou quando eu estava quase decidido a trancar o mestrado por não ter onde morar. Você, Seibel, estendeu-me a mão quando eu estava prestes a virar um sem-teto errante. Em você, descobri mais que um professor, que de forma ética conduz sua vida profissional, descobri um amigo sempre disposto a estender a mão e ao qual eu devo grande parte desta conquista. Não poderia esquecer aqueles que desde o meu nascimento estiveram ao meu lado: a minha família – o meu cunhado Ilson, o meu sobrinho Djeison e o meu afilhado Bruno e, claro, a minha querida irmã, Rita, que sempre acreditou em mim, dando apoio e sempre comemorando as minhas vitórias. Não poderia deixar de lado duas pessoas com as quais tenho eterna gratidão: meu pai e minha mãe. Eles sempre estiveram ao meu lado, nos momentos de crises – emocionais e, principalmente, financeiras –, estiveram sempre me ajudando financeiramente quando podiam, mesmo que para isso tivessem que se privar de algumas coisas. Com eles aprendi que os sonhos podem se tornar realidade, e com os seus incentivos, consegui vencer uma realidade que diariamente condena milhares de crianças no Brasil: a falta de perspectiva desencadeada pelas poucas condições socioeconômicas da família. A eles eu devo o que sou e tudo o que conquistei. Mãe e pai, eu me orgulho muito por ter vocês como meus genitores. Por fim, agradeço aos

membros da banca examinadora, Seibel e Julian, já contemplados nos agradecimentos, e ao professor Roberto Pires que prontamente aceitou o convite mesmo estando com pouca disponibilidade de tempo devido à agenda apertada. Não sei se consegui contemplar todos, a lista é grande, e para finalizar, reitero aos que aqui mencionei e aos que por esquecimento omiti, a minha eterna gratidão. **OBRIGADO!!!**

RESUMO

Este estudo tem como objetivo analisar a experiência do Orçamento Participativo do município de Biguaçu, Santa Catarina, sob dois aspectos analíticos poucos difundidos entre os estudiosos do tema. O primeiro deles, o efeito redistributivo, vem ganhando espaço recentemente, porém, devido às dificuldades na obtenção de dados sobre investimentos necessários às análises, este tipo de estudo ainda encontra uma série de entraves na sua execução. Os estudos que seguem nesta linha têm se dedicado apenas a uma dimensão do efeito redistributivo, a material, que se expressa através da distribuição de bens e serviços públicos. Pretende-se inserir uma segunda dimensão pertencente ao campo simbólico, a inclusividade, que parte do princípio de que a distribuição também se dá sob a ótica da inclusão, empoderando os cidadãos historicamente excluídos dos espaços decisórios tradicionais da política local. Assim, o foco analítico reside nas dimensões redistribuição e inclusão. Dessas análises, partir-se-á para o segundo aspecto analítico: as relações estabelecidas entre OP e eleições. Nesta parte, pretende-se diagnosticar em que medida o OP, através das dimensões distribuição e inclusão, permite aos políticos diretamente vinculados a experiência de expandir suas bases eleitorais no município. A hipótese aqui utilizada é que, frente à estrutura organizacional da experiência, o fator inclusão pesa positivamente em favor dos candidatos governistas, fazendo com que estes consigam expandir e consolidar suas bases eleitorais nas regiões periféricas e com alto Índice de Vulnerabilidade Social. Não se trata de afirmar que sem o OP a vitória nas eleições se inviabilizaria, mas sim, de trabalhar com a ideia de que o OP propicia um contato periódico com as regiões mais afastadas e mais necessitadas, o que favorece a formação e consolidação do *recall* do candidato, ou seja, a experiência favorece a construção de uma imagem positiva do candidato, dando a ela mais consistência e maior durabilidade na memória do eleitor.

Palavras-chave: Orçamento Participativo. Redistribuição. Inclusão. Eleições Municipais.

ABSTRACT

The aim of this research was to analyze the experience of the collaborative budget of the town Biguaçu, Santa Catarina, focusing on two analytical aspects pointed as central by the experts of the subject. The first one of them, the redistributed effect, has been recently gaining space; however, due to difficulties in the attainment of data on necessary investments to the analysis, this type of study still finds a series of impediments in its execution. The studies that follow in this perspective have dedicated just to analyze the dimension of the redistributed effect, the material dimension, which express through the distribution of public goods and services. Intended to insert a second dimension pertaining to the symbolic field, the social integration, which claims that the distribution also is a topic of inclusion, which gives power to the citizens who were historically excluded from the political traditional space. In this sense, the analytical focus of the present study worries about both aspects: the redistribution and the inclusion. From these analyses, a second analytical aspect emerges: the relations established between collaborative budget and elections. In this part, we aim to diagnose in which instance the collaborative budget, through the dimensions of distribution and inclusion, allows the statesman directly entailed to the experience of expand their electoral bases in Biguaçu. The hypothesis is that, in face of the structure organizational of the experience, the factor inclusion weighs positively for the governmentalist candidates, allowing them to expand and to consolidate their electoral bases in peripheral regions and with high index of social vulnerability. Is not intend to affirm that without the collaboration budget the victory in the polling would be impracticable, nevertheless we work with the idea that the collaborative budget propitious a periodic contact with the more outlying regions and neediest; this experience influences toward the construction of a positive image of the candidate, giving him more consistence and more durability on the electors' memory.

Key-words: Collaborative budget, Reallocation, Social integration, Municipal election.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

COP – Conselho do Orçamento Participativo
CSO-UFSC – Curso de Ciências Sociais da Universidade Federal de Santa Catarina
DEM – Democratas
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IQVU – Índice de Qualidade de Vida Urbana
IVS – Índice de Vulnerabilidade Social
LOA – Lei Orçamentária Anual
MDB – Movimento Democrático Brasileiro
OP – Orçamento Participativo
PAN – Partido dos Aposentados da Nação
PCdoB – Partido Comunista do Brasil
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PFL – Partido da Frente Liberal
PIB – Produto Interno Bruto
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPB – Partido Progressista Brasileiro
PP – Partido Progressista
PPS – Partido Popular Socialista
PR – Partido da República
PRP – Partido Republicano Progressista
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSC – Partido Social Cristão
PSDB – Partido da Social-Democracia Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
PV – Partido Verde
SC – Santa Catarina
SINTRASMUB – Sindicato dos Trabalhadores do Município de Biguaçu
SP – São Paulo

TRE – SC – Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Santa Catarina

UAMBB – União das Associações de Moradores de Biguaçu

UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina

UP – Unidade de Planejamento

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|---|-----|
| GRÁFICO 1: EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO DO MUNICÍPIO DE BIGUAÇU NO PERÍODO 1980 – 2009 | 31 |
| TABELA 1: SÍNTESE DAS VARIÁVEIS CONSTITUTIVAS DO IVS | 39 |
| FIGURA 1: CLASSIFICAÇÃO DO IVS | 41 |
| TABELA 2: IVS - SETORIZADO | 74 |
| MAPA 1: IVS-GERAL | 76 |
| GRÁFICO 2: MATRIZ DISTRIBUTIVA, ANO 2002 | 78 |
| GRÁFICO 3: MATRIZ DISTRIBUTIVA, ANO 2003 | 79 |
| GRÁFICO 4: MATRIZ DISTRIBUTIVA, ANO 2004 | 80 |
| GRÁFICO 5: MATRIZ DISTRIBUTIVA, ANO 2005 | 81 |
| GRÁFICO 6: MATRIZ DISTRIBUTIVA, 1º MOMENTO (2002-2005) | 82 |
| TABELA 3: IVS – SETORIZADO | 83 |
| MAPA 2: IVS – GERAL | 84 |
| GRÁFICO 7: MATRIZ DISTRIBUTIVA, ANO 2006 | 85 |
| GRÁFICO 8: MATRIZ DISTRIBUTIVA, ANO 2007 | 86 |
| GRÁFICO 9: MATRIZ DISTRIBUTIVA, ANO 2008 | 87 |
| GRÁFICO 10: MATRIZ DISTRIBUTIVA, 2º MOMENTO (2006-2008) | 88 |
| GRÁFICO 11: ESCOLARIDADE DOS PARTICIPANTES DAS ASSEMBLEIAS REGIONAIS NO ANO DE 2007 | 94 |
| GRÁFICO 12: ESCOLARIDADE DOS PARTICIPANTES DO CONSELHO DO OP NO ANO DE 2007 | 94 |
| GRÁFICO 13: RENDA DOS PARTICIPANTES DAS ASSEMBLEIAS REGIONAIS NO ANO DE 2007 | 95 |
| GRÁFICO 14: RENDA DOS PARTICIPANTES DO CONSELHO DO OP NO ANO DE 2007 | 96 |
| GRÁFICO 15: SEXO DOS PARTICIPANTES DAS ASSEMBLEIAS REGIONAIS NO ANO DE 2007 | 97 |
| GRÁFICO 16: SEXO DOS PARTICIPANTES DO CONSELHO DO OP NO ANO DE 2007 | 97 |
| TABELA 4: RESULTADO FINAL ELEIÇÕES DE 2000 (VOTOS VÁLIDOS) | 101 |
| TABELA 5: RESULTADO FINAL ELEIÇÕES 2004 (VOTOS VÁLIDOS) | 101 |
| MAPA 3: VOTAÇÃO DO CANDIDATO TUTA (2000-2004) | 104 |
| TABELA 6: POSTO DAS REGIÕES NO CRESCIMENTO DOS VOTOS E NO INVESTIMENTO VIA OP | 106 |

| | |
|---|-----|
| FIGURA 2: PERCENTUAL VÁLIDO VOTAÇÃO TOTA 2000 – 2004 POR REGIÃO DO OP SEGUNDO O INVESTIMENTO PER CAPITA E IVS | 107 |
| TABELA 7: CORRELAÇÃO ENTRE A VARIÁVEL VOTAÇÃO (2000 E 2004) COM AS VARIÁVEIS IVS E INVESTIMENTO | 109 |
| TABELA 8: RESULTADO FINAL ELEIÇÕES 2008 (VOTOS VÁLIDOS) | 111 |
| TABELA 9: INTENÇÃO DE VOTOS SEGUNDO O PERFIL DEMOGRÁFICO DO ELEITOR | 112 |
| GRÁFICO 17: REPRESENTAÇÃO GRÁFICA DO PERFIL DOS ELEITORES DE CADA CANDIDATO | 114 |
| GRÁFICO 18: INTENÇÃO DE VOTO SEGUNDO A AVALIAÇÃO DO OP | 115 |
| GRÁFICO 19: INTENÇÃO DE VOTO SEGUNDO AVALIAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL | 117 |
| GRÁFICO 20: REJEIÇÃO AOS CANDIDATOS | 118 |
| MAPA 4: BASE ELEITORAL DO CANDIDATO A VEREADOR ANDRÉ | 120 |
| GRÁFICO 21: VOTAÇÃO DO CANDIDATO ANDRÉ SEGUNDO IVS E INVESTIMENTO PER CAPITA DE CADA REGIÃO | 121 |

SUMÁRIO

| | | |
|----------|--|------------|
| 1 | Introdução | 25 |
| 1.1 | O OP e a mudança no padrão de investimentos municipais | 28 |
| 1.2 | O município de Biguaçu e o limiar do OP | 30 |
| 1.3 | Dos objetivos da pesquisa | 34 |
| 2 | Metodologia | 37 |
| 2.1 | O IVS (Índice de Vulnerabilidade Social) | 38 |
| 2.2 | Outras fontes e procedimentos | 42 |
| 3 | A disputa democrática: elitistas vs. participacionistas. | 45 |
| 3.1 | Democracia: um conceito unívoco? | 45 |
| 3.2 | Modelo Hegemônico da Teoria Democrática | 46 |
| 3.2.1 | O Método Democrático de Schumpeter e alguns de seus desdobramentos | 48 |
| 3.3 | Modelo Participativo | 54 |
| 3.3.1 | A Democracia Participativa de Carole Pateman | 55 |
| 3.3.2 | Macpherson e o Modelo Piramidal | 57 |
| 4 | OP: promoção da justiça distributiva e da inclusão? | 66 |
| 4.1 | Democracia, justiça e desigualdade. | 66 |
| 4.2 | OP: a participação que promove distribuição | 72 |
| 4.2.1 | A relação desenho institucional e resultados obtidos pelo OP | 88 |
| 4.3 | OP: a participação inclusiva | 91 |
| 5 | OP e as eleições municipais | 100 |
| 5.1 | As eleições municipais de 2000 e 2004 | 100 |
| 5.2 | A corrida eleitoral de 2008 | 110 |
| 6 | Considerações Finais | 123 |
| 7 | Referências | 126 |
| 8 | Anexos | 134 |
| 8.1- | Planilha de investimentos 2002 | 134 |
| 8.2- | Planilha de investimentos 2003 | 137 |
| 8.3- | Planilha de investimento 2004 | 140 |
| 8.4- | Planilha de investimento 2005 | 142 |
| 8.5- | Planilha de investimento 2006 | 144 |
| 8.6- | Planilha de investimento 2007 | 146 |
| 8.7- | Planilha de investimento 2008 | 149 |

1 Introdução

Para efeito de contextualização do surgimento da experiência de Orçamento Participativo, iniciar-se-á uma breve abordagem histórica a partir do fim da década de 1970 e início da década de 1980, período que marca o início do definhamento do regime militar, que teve seu limiar no golpe de Estado em 1964 e que ganhou uma sobrevida até 1985, data que marca o seu fim. Faz-se justo explanar esses antecedentes, nem que de forma superficial, porque esses acontecimentos resultarão na promulgação, em 1988, da nova Carta Constitucional, considerada o marco inicial de uma nova era na vida dos brasileiros e um novo patamar da vida política nacional.

A data que marcou o fim do regime militar é 1985, porém, ele já vinha agonizando desde o fim da década de 1970. A abertura política lenta e gradual teve início no governo de Ernesto Geisel 1974/79 e continuou no governo de João Baptista Figueiredo, conhecido por João da Conciliação. Neste período, as fragilidades do regime estiveram expostas como nunca antes observado desde 1964. A tentativa de estender por mais alguns anos o regime, com o governo de Figueiredo, em meio ao colapso do milagre econômico, somado às consequências da crise internacional do final da década de 70, corroeu a base de apoio do regime, a classe média. A confluência desses acontecimentos teve como uma de suas consequências a publicização das divisões internas do regime, que iniciara já no fim do governo Geisel e se intensificaram no decorrer do governo Figueiredo culminando no fim do regime em 85. Não é equívoco identificar, nas distensões do regime, indício do início da “*glasnost* brasileira”¹ Lamounier (2005).

A exposição das fragilidades em meio ao cenário de crise econômica e de legitimidade, consistiu-se em oportunidade ímpar de construir uma oposição mais sistemática ao regime, acirrando o seu enfrentamento. Esses enfrentamentos ficam patentes no final dos anos 70 e início de 1980, quando se registrou várias tentativas de implementação de políticas participacionistas no âmbito dos municípios. Muitas dessas experiências foram levadas a cabo por prefeitos ligados ao Movimento Democrático Brasileiro (MDB), partido de oposição ao

¹ O termo *glasnost* é utilizado para identificar o início do processo de redemocratização do país, fazendo uma analogia à política de democratização e liberalização dos meios de comunicação na União Soviética no período de Mikhail Gorbatchov.

regime. Celina Souza (2001) cita alguns municípios: Piracicaba - SP, Lages - SC e alguns governos municipais do MDB em Minas Gerais.

Tem-se também, a partir de 1979, uma tentativa de enfraquecimento da oposição através da reforma partidária, que consistiu muito mais em uma tentativa, por parte dos militares, de “adiar ao máximo a entrega do poder” (MOTTA, 1999, p. 104) do que realmente iniciar um processo liberalizante no país. Com a tentativa de enfraquecer o MDB através da exploração das suas divisões internas, o fim do bipartidarismo foi uma tentativa de reciclar o regime, e que trouxe como efeito colateral, uma melhor organização da esquerda através de partidos como o Partido Democrático Brasileiro (PDT) e o Partido dos Trabalhadores (PT). Mais tarde, toda oposição ao regime, inclusive o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), antigo MDB, se unirá em uma frente ampla pelo fim do regime e o retorno das eleições diretas e que terá no ano de 1988 o ápice da conquista democrática.

A Constituição de 1988, marco da institucionalização do regime democrático, possibilitou a edificação de uma nova conjuntura nacional, com novo pacto federativo, onde os estados e os municípios passaram a ser reconhecidos como entes federativos autônomos, sejam na execução orçamentária, na arrecadação de impostos ou ainda na implementação de políticas públicas. Com o intuito de criar um controle social em relação aos investimentos em algumas áreas de políticas públicas (saúde, criança e adolescente e assistência social), foram instituídos posteriormente (1990, 1991 e 1993, respectivamente), via lei, os conselhos gestores de formação paritária para atuar junto com o poder público na formação de políticas para as suas respectivas áreas, sendo eles responsáveis pela fiscalização dos gastos na execução de tais políticas.

Frente à efervescência política da década de 1980, uma questão referente à participação política se impõe: após mais de duas décadas ininterruptas de vigência da democracia, qual a avaliação que se tem em relação às possibilidades, lançadas pela Constituição de 1988, de implementação de espaços democráticos de participação popular? Essa questão, sem sombra de dúvidas, é quase inesgotável e impossível de ser tratada aqui. O que sumariamente pode ser dito é que, com a nova Carta, edificaram-se, de forma mais difundida e duradora, três tipos de espaços de participação da população: Conselhos Gestores de Políticas Públicas, Orçamento Participativo e, mais recentemente, o Plano Diretor

Participativo. Espaços estes que têm chamado a atenção da academia, tornando-se objetos de estudo de muitos pesquisadores. Esses exemplos de expansão democrática podem ser vistos como resultados de um amadurecimento da sociedade, de ocupantes de cargos políticos e cidadãos, em relação à importância da ampliação de práticas democráticas, tanto sob o ponto de vista pedagógico, quanto o de gerar maior eficiência nas políticas públicas, maior *accountability*, possibilitando que a população exerça maior controle social sobre os seus representantes.

O objetivo desta pesquisa é estudar o Orçamento Participativo. Dentre todas as experiências de OP já implementadas no Brasil, a mais paradigmática é a da cidade de Porto Alegre. O OP da capital gaúcha teve início com a conquista da prefeitura por Olívio Dutra, candidato do PT, eleito no pleito acontecido no ano de 1988. Olívio assume o executivo municipal com a bandeira de criar espaços de participação popular no âmbito da decisão do orçamento público municipal. Essa prática, mais tarde, ficou conhecida por Orçamento Participativo, e devido ao seu desempenho virtuoso, essa engenharia institucional se espalhou por todo Brasil. Para se ter uma idéia dessa expansão, a gestão municipal, encerrada em 2004, contabilizou 194 municípios com OP, segundo o Projeto Democracia Participativa DCP/UFGM 2004 (In: AVRITZER; PIRES, 2005). Experiências que não só repercutiram no âmbito nacional, como transcenderam as fronteiras do país ficando conhecidas em escala mundial e sendo reproduzidas em algumas cidades de outros países².

Por se tratar de uma novidade em termos de engenharia institucional, o OP chama a atenção da academia, tornando-se objeto de investigação – tornando-se uma das experiências participativas mais estudadas em nível nacional e internacional. Tradicionalmente, os estudos sobre OP se concentram em algumas áreas temáticas: a relação entre sociedade civil e democracia local; fatores que influenciam no surgimento do OP e a sua manutenção virtuosa; o OP como um meio de cessar os vícios historicamente presentes na política brasileira; o caráter pedagógico da participação nas instâncias do OP e muitos outros. Mais recentemente, vem-se estudando a capacidade do OP em levar serviços públicos às áreas historicamente negligenciadas pelo poder público dos

² Não se faz nenhum julgamento sobre esta experiência, sendo este apenas um dado quantitativo sem se deter em uma análise da qualidade das mesmas.

municípios, beneficiando populações excluídas do acesso aos serviços públicos, ocasionando o que se convencionou chamar de efeito redistributivo³. Adalmir Marquetti (2003) inaugura esta nova linha de estudos e, na sequência, surge o trabalho de Avritzer e Pires (2005) que retoma o estudo de Adalmir Marquetti (2003) e analisa outras duas experiências (o OP de Belo Horizonte e São Paulo). Posteriormente, tem-se o livro “Controle social e política redistributiva no Orçamento Participativo”, resultado do trabalho de dissertação de Euzinéia Carlos (2007), onde estuda as experiências dos municípios de Vitória e de Serra, dedicando um capítulo para o estudo do efeito redistributivo. Por fim, há o livro organizado por Marquetti, Campos e Pires (2008)⁴ que estuda, sob a ótica redistributiva, várias experiências de OP e, para a realidade catarinense, tem-se as investigações de Araújo (2007) e Hartmann (2007).

1.1 O OP e a mudança no padrão de investimentos municipais

Um dos fatores que faz com que essa linha investigatória seja recente, se comparada a outras temáticas ligadas à democracia local, sociedade civil e Estado, é a carência de dados ligados à aplicação dos recursos e a sua operacionalização referente às características socioeconômicas da população. Esse fato cria enormes entraves para o trabalho do pesquisador que procura se debruçar nesse tema. Para situar esta pesquisa, resgatar-se-á os dois primeiros estudos que levam em consideração a questão distributiva do OP e que simbolizam exemplarmente as linhas condutoras da investigação. Inicia-se resgatando o primeiro desses trabalhos. Marquetti (2003) analisa todos os investimentos do OP de Porto Alegre no período de 1992 a 2000 e relaciona com indicadores sociais das regiões em que os investimentos foram aplicados.

Primeiramente, o autor caracteriza as regiões do OP com dados sobre a população (renda em salários mínimos, domicílios em núcleos e

³ Redistributivo pelo fato de alterar um padrão histórico de oferta de serviços públicos, que priorizou regiões mais centrais negligenciando as regiões periféricas do município e, que por consequência direta, tornaram-se as regiões mais carentes.

⁴ Esse livro é constituído por um conjunto de estudo sobre várias experiências de OP pelo Brasil: Porto Alegre, Belo Horizonte, São Paulo, Belém e Pelotas.

vilas irregulares e o percentual de mães com o primeiro grau incompleto). Dando prosseguimento ao estudo, ele identifica o percentual de investimento por ano e por região. Com esses dados de investimentos e os do perfil da população por região, o autor afirma ter indícios da associação negativa entre a renda e o investimento *per capita* em cada região.

Na sequência, o autor apresenta alguns diagramas de dispersão onde contrasta o investimento *per capita* com alguns dados que remetem à noção de vulnerabilidade. O primeiro diagrama associa o investimento e o rendimento nominal médio em salários por chefe de família, onde nota-se uma associação negativa entre o percentual de investimentos e o rendimento do chefe de família, ou seja, quanto maior o rendimento nominal médio, menor o percentual de investimento, e quanto menor o rendimento nominal médio, maior o investimento.

Em outro diagrama, relacionou-se o investimento *per capita* e o percentual de mães com primeiro grau incompleto com filhos nascidos vivos, onde se constata uma associação positiva entre o investimento e o percentual de mães com filhos nascidos vivos, ou seja, sendo este um dos diversos dados que caracterizam um estado de vulnerabilidade, pode-se concluir que o montante maior de investimentos do OP foi destinado às regiões carentes. No diagrama seguinte, relacionou-se investimento e percentual de domicílios em núcleos e vilas irregulares, onde, novamente, se constatou uma associação positiva entre essas duas variáveis. E no último diagrama, foi identificada uma associação positiva entre investimento e percentual de habitantes com menos de quinze anos de idade.

Dando sequência, o autor analisa a posição que cada região ocupa na renda com a posição em número de obras recebida por mil habitantes e a colocação das regiões no investimento *per capita* recebido. Constata-se uma associação negativa entre o posto ocupado na renda e os postos ocupados no número de obras por mil habitantes e no investimento *per capita* de cada região. Após todas essas análises, o autor conclui afirmando que o OP porto-alegrense possibilitou uma alteração no padrão historicamente constituído de distribuição de obras e serviços públicos, onde as regiões mais pobres, até então esquecidas pelo poder público, passaram a receber um montante maior de investimentos e as regiões com melhores indicadores sociais receberam menor investimentos, ocasionando o efeito redistributivo.

O segundo estudo que avalia o efeito redistributivo do OP é o de Avritzer e Pires (2005). Neste, os autores retomam as investigações de Aldamir Marquetti, vista anteriormente, e estudam mais duas experiências de OP, Belo Horizonte e São Paulo. Primeiramente, em Belo Horizonte, os autores relacionam a média de investimentos com o IQVU (Índice de Qualidade de Vida Urbana), que expressa a oferta e o acesso da população a serviços e recursos urbanos, tendo como recorte espacial as UPs (Unidades de Planejamento). Belo Horizonte possui um total de 81 UPs que estão classificadas em classes que vão de I a VI tendo como critério o IQVU de cada unidade. Com isso, percebe-se uma associação negativa entre as variáveis IQVU e média de investimento do OP. Dessa forma, as UPs com melhor IQVU receberam menor média de investimento e as UPs com menor IQVU receberam maior média de investimento.

Os autores analisaram a relação entre média de investimentos e o IVS (Índice de Vulnerabilidade Social), que caracteriza a população de um lugar quanto ao acesso a determinadas dimensões de cidadania, expressando a qualidade de vida dos moradores em diversos lugares, no caso de Belo Horizonte, de cada UPs. Com isso, nota-se que as unidades com maior IVS, que sofrem de maior vulnerabilidade social, foram as que receberam maiores investimentos, referendando a tese de Marquetti sobre o efeito redistributivo do OP. Quanto ao estudo realizado no OP de São Paulo, os autores mostram que as decisões tomadas no interior do OP favoreceram as regiões mais periféricas do município, regiões estas, em que a população esteve em constante processo de privação e de exclusão do acesso aos serviços públicos. Assim, os autores Marquetti (2003) e Avritzer e Pires (2005) atestaram empiricamente, a partir das experiências estudadas, que o OP possui um efeito redistributivo na aplicação dos recursos decididos em seu interior. Com isso, inverte-se a lógica existente na distribuição dos recursos públicos que sempre valorizou áreas mais nobres das cidades, passando a priorizar regiões mais carentes com baixa infraestrutura urbana e pouco acesso aos demais serviços públicos.

1.2 O município de Biguaçu e o limiar do OP

Localizado na região da Grande Florianópolis, ao norte do município de São José, Biguaçu teve seus primeiros indícios de colonização em 1748 quando um grupo de imigrantes oriundo das Ilhas dos Açores desembarcaram em suas terras e fundaram o vilarejo de São Miguel que, até 17 de maio de 1833, pertencia ao município de Nossa Senhora do Desterro, hoje Florianópolis, sendo essa, a data da sua emancipação política. Analisando a expansão populacional, desde 1980 o município vem registrando um crescimento vertiginoso da sua população: 1980/1990 crescimento de 53%, de 90/95 crescimento de 12 %, de 95/2000 crescimento de 30% e, de 2000/2005 crescimento de 18%, acumulando um crescimento populacional de 163% no período 1980/2009, como ilustra o gráfico 1.

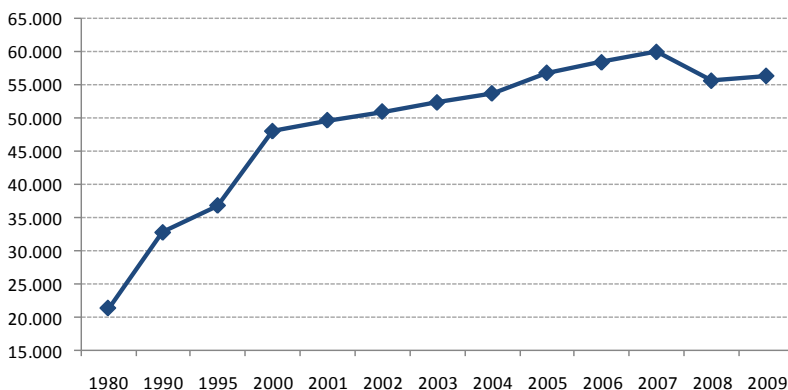


GRÁFICO 1: EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO DO MUNICÍPIO DE BIGUAÇU NO PERÍODO 1980 – 2009

Fonte: IBGE

Segundo o estudo feito pela Fundação Brasil e disponibilizado pela Prefeitura do Município⁵, o PIB municipal cresceu 83% no período 1999/2004, saindo de 248 milhões de reais chegando à cifra de 454 milhões de reais. O setor industrial do município seguiu a mesma

⁵ A Prefeitura Municipal de Biguaçu contratou a Fundação Brasil Desenvolvimento Sustentável e Combate à Pobreza para realizar um estudo com levantamento de dados primários de órgãos subordinados às outras esferas governamentais e também para realizar uma pesquisa por amostragem nos moldes do PNAD – IBGE.

tendência. Em 2003, segundo o mesmo estudo, havia 1.436 empresas; em 2006, esse número cresceu 23% passando para 1771, em sua maioria (91%), microempresas. Com uma concentração de 89% da população em área urbana, segundo o IBGE, Biguaçu segue a tendência observada no plano nacional, evidenciando a vocação urbana do município.

Andriu Nobre (2007) – através do trabalho intitulado “Inovações institucionais em Santa Catarina: o caso do Orçamento Participativo de Biguaçu – 2001/2004” – realizou um resgate histórico da experiência. O autor afirma que o OP nasceu como plano de governo da coligação “Compromisso com o Povo”, formado por PMDB e PT – sendo Tuta PMDB o candidato a prefeito – que saiu vitoriosa do pleito municipal de 2000 assumindo o governo municipal em 2001, ano da implantação do OP. Segundo o autor,

[...] o processo de formação, discussão e elaboração do OP em Biguaçu foi mais diretamente vinculada a um plano de governo do que resultado da participação dos setores organizados da sociedade civil local, que estiveram de fora das discussões iniciais do OP (NOBRE, 2007, p.115).

A equipe executiva que assumiu o OP tinha duas pessoas do PT, uma delas a coordenadora, e uma terceira do PMDB. O OP de Chapecó, município do oeste catarinense, serviu como modelo para a construção da experiência biguaçuense. Desde a implantação, as divergências entre os membros dos dois partidos foram se publicizando, divergência principalmente de concepção, já que o OP era a materialização do jeito petista de governar. Como o desenho inicial do OP possuía certo nível de complexidade, no primeiro ano da administração, a equipe percorreu as 35 comunidades para esclarecer a população sobre esse novo espaço de participação.

Criado o OP, o seu desenho consistia na existência de 10 regiões, esgotando a totalidade territorial do município. A primeira etapa do OP consistia na realização das assembleias comunitárias, em todas as 35 comunidades, onde se levantavam as demandas e escolhiam os delegados. O passo seguinte, na metade do ano, era a realização das 10 assembleias regionais de onde saíam os conselheiros para comporem o Conselho do OP (COP). Nessa etapa, pelo menos para os dois primeiros anos, discutiam-se e escolhiam-se as prioridades de cada região

obedecendo aos seguintes critérios: população (peso 2), carência de serviço público (peso 3) e prioridade escolhida pela população (peso 4). Com isso, chegava-se a uma nota que servia de base para calcular o percentual de investimento na referida região. Nessa etapa eram realizadas as plenárias temáticas para discutir o orçamento geral do município para as diversas áreas: saúde, pavimentação, educação, esporte, cultura e lazer, transporte e trânsito, agricultura e abastecimento, habitação, assistência social e meio ambiente. Dessas plenárias também saíam outra leva de conselheiros para comporem o COP.

Com os nomes indicados, no segundo semestre formava-se o COP⁶ cuja finalidade era montar a proposta orçamentária a ser incorporada pela Lei Orçamentária Anual (LOA) que, posteriormente, era submetida à apreciação e votação da Câmara de Vereadores e à sanção do prefeito. Como afirma Nobre, “o ciclo do OP funcionou do modo descrito acima durante os anos de 2001 e 2002. A partir de 2003, vão ocorrer profundas transformações devido à ruptura do PT com a gestão municipal” (2007, p. 117). Com a decisão do PT de se retirar da gestão municipal, o PMDB assumiu todo o processo em 2003, imprimindo diversas modificações institucionalizadas no novo Regimento do OP aprovado no ano de 2005:

- I- Eliminação das 35 assembleias comunitárias;
- II- Por consequência, alteração na escolha dos delegados que agora são escolhidos nas assembleias regionais junto com os conselheiros;
- III- Conservação da proporção de um delegado para cada 10 participantes das assembleias, porém com a garantia de no mínimo um representante mesmo que o quórum seja inferior a 10 participantes;
- IV- Extinção dos critérios de pontuação das necessidades de cada região;
- V- Envio das propostas por parte do secretariado municipal para a apreciação do COP, verticalizando em certa medida o processo;

⁶ Vale ressaltar que a União das Associações de Moradores de Biguaçu (UAMBB) e o Sindicato dos Trabalhadores do Município de Biguaçu (SINTRASMUB) possuíam assento garantido no COP.

VI- Eliminação das cadeiras cativas da UAMBB e do SINTRASMUB.

Essas mudanças foram feitas sob o pretexto de facilitar a assimilação do processo por parte da população e avalia-se como resultado, a geração de uma maior eficiência no cumprimento do plano de investimento anual⁷. Como agora era unicamente o PMDB o condutor da experiência, o OP tornou-se prioridade para o executivo. Não só o prefeito como grande parte do seu secretariado se faziam presentes nas assembleias regionais e nas reuniões do COP. Outro indício de comprometimento do governo local está no aumento dos recursos destinados ao OP. Em 2002, o OP contava com 2,8 milhões de reais para investimentos. Já em 2007, esse valor subiu para 5.5 milhões de reais (aumento de 96,4%) segundo os dados disponibilizados pela Secretaria do OP⁸.

Essa breve apresentação do OP de Biguaçu, com base no estudo de Nobre (2007), é de extrema importância, tendo em vista que todas as alterações institucionais vistas acima e que se materializaram com o novo regimento do OP em 2005, onde se passou de 10 para 13 regiões, irão incidir diretamente nos resultados das análises desse estudo. Assim, as análises feitas sempre consideraram os dois momentos do OP separadamente. Dessa forma, com o intuito de identificá-los, eles foram chamados de 1º momento (2002 – 2005) e 2º momento (2006 – 2008).

1.3 Dos objetivos da pesquisa

Os estudos que atestam o efeito redistributivo do OP foram realizados, em sua maioria, em experiências consagradas (Belo Horizonte e, principalmente, Porto Alegre). A questão que se coloca é referente à capacidade de outras experiências – de contextos distintos das registradas em grandes centros – impactarem na distribuição dos

⁷ A prestação de contas fornecida pela Secretaria do OP para o período 2002/2005 aponta uma elevação do percentual de cumprimento do plano de investimentos de cada ano. Em 2002, 82% do valor foi executado; em 2003, passou para 92%; em 2004, para 99,7% e, em 2005, 97%. Estima-se que, para os anos seguintes, esse percentual alcance 100%.

⁸ O ponto de interrogação que surge é: se a eficiência no cumprimento do plano anual de investimentos e o aumento dos recursos destinados ao OP foram resultados da mudança no desenho da experiência, ou esta ocorrência se deve ao fato de agora ser o PMDB o único a responder pelo sucesso ou fracasso do OP?

recursos. É esse o caso do OP de Biguaçu. Para a realidade catarinense, o município é tido como de médio porte, localizado próximo à capital do Estado, com especificidades que impactam na organização do ciclo do OP e, por consequência direta, nos resultados distributivos dos recursos aplicados.

Com o intuito de contribuir para o conjunto dos estudos sobre a temática aqui abordada, essa pesquisa visa, com base em um refinamento metodológico, transpor os limites constatados no estudo de Araújo (2007), fornecendo um novo patamar metodológico para esse tipo de pesquisa. Esse estudo ainda tem como objetivo contribuir para a descoberta de formas de mensuração das carências das populações, que possam auxiliar não só os pesquisadores, mas também os gestores públicos a identificarem tais insuficiências. Além disso, procura também ampliar a concepção daquilo que se considera como bens a serem distribuídos pelo OP. Atualmente, essa concepção está restrita aos bens materiais, obras e serviços públicos. O objetivo é inserir outra dimensão: a de bens simbólicos. Esta se materializa na capacidade que a experiência possui em trazer para os espaços decisórios um tipo de público geralmente excluído dos espaços formais da democracia representativa, ou seja, a capacidade inclusiva do OP.

O público em referência é aquele cujo perfil é de baixa escolaridade e renda. Outro perfil de público excluído dos espaços formais da democracia representativa é o feminino. Considerando a composição das casas legislativa nas três esferas de governo (Federal, Estadual e Municipal), as cadeiras são ocupadas predominantemente por homens, mostrando que, em termos de representação, o sistema democrático brasileiro permanece quase fechado às mulheres⁹. Inserindo essa dimensão de característica simbólica, fecham-se os dois primeiros objetivos específicos da pesquisa: 1- avaliar a capacidade do OP de Biguaçu em alterar o padrão de investimento que historicamente priorizou as regiões mais nobres da cidade, legando ao esquecimento as regiões periféricas e, 2- avaliar a capacidade da experiência em trazer para dentro dos seus espaços decisórios um tipo de público historicamente excluído dos espaços formais de representação política, dando maior visibilidade às suas demandas.

⁹ Segundo Grossi e Miguel, “nas eleições de 2000, concorreram 70.321 mulheres às Câmaras de Vereadores e 1.139 às Prefeituras Municipais. Foram eleitas 6.992 vereadoras e 318 prefeitas” (GROSSI, Mirian Pillar e MIGUEL, Sônia Malheiros, 2001, p.170).

A partir das análises acima, pretende-se avaliar o impacto que o OP possa ocasionar nas eleições para o município de Biguaçu¹⁰. Sabe-se que as pessoas diretamente envolvidas com o OP obtiveram sucesso nos pleitos municipais que participaram. Sendo assim, objetiva-se estudar as possíveis relações ocultas entre o OP e o sucesso nas urnas. Tem-se a eleição como um tema multicausal, que envolve uma série de variáveis explicativas. Porém, com o estudo dos três últimos pleitos municipais, é possível – respeitando os limites dos dados – identificar se o OP foi responsável por criar ou ampliar as bases eleitorais dos candidatos, sendo que estes possuíam um envolvimento pessoal com a experiência. Com isso, concluem-se os objetivos específicos sendo que os últimos são: 3- analisar em que medida o padrão de distribuição de investimentos imprimido pelo OP e o potencial inclusivo da experiência possam ter interferido na ampliação das bases eleitorais dos candidatos ligados à experiência e, por consequência, 4- compreender a derrota da situação nas eleições de 2008, sendo que a administração municipal naquele período gozava de altas taxas de aprovação.

Para cumprir com os objetivos apresentados, o trabalho está estruturado da seguinte forma: após a introdução, há um capítulo destinado a metodologia, explanando os procedimentos utilizados no tratamento dos dados. O capítulo três apresenta um resgate das duas principais correntes teóricas da democrática responsáveis por polarizar o debate na atualidade: o modelo elitista e o modelo participativo. O capítulo seguinte, quatro, expõe as análises sobre a distribuição e inclusão, seguido pelo capítulo cinco, destinado à análise do impacto eleitoral do OP e, por fim, as considerações finais do trabalho, evidenciando os principais achados da pesquisa e apontando seus possíveis desdobramentos.

¹⁰ Um exemplo deste tipo de estudo, OP e eleição, é a dissertação de Robson Becker Loeck: Comportamento eleitoral em Porto Alegre nas eleições de 2004: o voto nas regiões do orçamento participativo.

2 Metodologia

A grande questão que se coloca ao pesquisador que se propõe a fazer um estudo empírico é quanto à obtenção do material necessário para a exequibilidade da pesquisa e a confiabilidade do mesmo. Em linhas gerais, as fontes de dados podem ser classificadas em dois grandes grupos: I- as fontes primárias, o pesquisador sai a campo para coletar os dados junto ao objeto, o instrumento de coleta é decidido pelo pesquisador: *survey*, diário de campo e etc; II- fontes secundárias, dados coletados e fornecidos por terceiros, geralmente por institutos de pesquisa (IBGE, PNUD) ou órgãos públicos como prefeituras, secretarias e etc¹¹.

Os dados aqui utilizados, em sua maioria, se enquadram na segunda classificação. Como essa pesquisa assume desenho específico, utilizou-se uma diversidade de dados oriundos de diversas fontes secundárias e uma fonte primária (pesquisa eleitoral). Alguns dos dados são fornecidos por órgãos ou empresas públicas: IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), TRE-SC (Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina) e Prefeitura Municipal de Biguaçu (dados de investimentos cedidos pela Secretaria do Orçamento Participativo). Outros dados advêm de pesquisas executadas por membros da academia: Projeto de Pesquisa “Participação e Exclusão nos Conselhos Gestores e Orçamento Participativo” e Pesquisa Eleitoral – 2008 para a Prefeitura de Biguaçu¹². Apontadas as fontes dos dados, na sequência do texto será explicitada a forma como os dados foram trabalhados, já que muitos deles sofreram transformações, criando índices e outras formas de apresentação dos dados que facilitasse o trabalho de operacionalização e interpretação dos resultados.

¹¹ Há que se atentar para o fato de que não é possível estabelecer uma classificação rígida das fontes de dados. Dependendo do seu contexto, ela pode ser tanto primária quanto secundária.

¹² Esta pesquisa foi realizada no dia 19/09/08, aproximadamente duas semanas antes do pleito eleitoral, foi pensada como um exercício de pesquisa para os alunos da disciplina de Métodos e Técnicas de Pesquisa I do curso de Ciências Sociais – UFSC, semestre 2008.2, ministrada pelo prof. Dr. Julian Borba. Além deste, Felipe Matos Monteiro e Rafael da Silva estiveram envolvidos com o planejamento, desenho da pesquisa, coordenação do campo e da tabulação e controle de cotas, os alunos da disciplina se envolveram com a execução da pesquisa e com a tabulação dos dados.

2.1 O IVS (Índice de Vulnerabilidade Social)

Para o cumprimento dos objetivos da pesquisa, foi necessário criar uma medida que expressasse de alguma forma o nível de carência da população de cada região do OP, o IVS (Índice de Vulnerabilidade Social). Este é resultado de longos estudos de outras metodologias de IVS utilizadas em alguns estudos realizados nos municípios brasileiros¹³. A opção por este índice se deu pelo fato de se constituir em um índice sintético, que possibilita resumir diversas características socioeconômicas de uma localidade em um valor numérico que varia de 0 a 1, onde quanto mais próximo de 1, mais vulnerável é uma região e, quanto mais próximo de zero, menos vulnerável.

Os dados necessários para montar o IVS foram coletados do Censo Demográfico de 2000 do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística)¹⁴. Essas variáveis expressam a situação socioeconômica das pessoas residentes nas unidades territoriais conhecidas por setores censitários. Esses setores, além de ser a menor medida territorial, sendo a que mais se aproxima das portas dos lares dos brasileiros, têm por objetivo o

[...] controle cadastral da coleta. Os setores têm limites físicos identificáveis em campo que respeitam os limites da divisão político-administrativa, do quadro urbano e rural legal e de outras estruturas territoriais de interesse, além de um quantitativo de domicílios adequado a operação censitária (IBGE, 2003, p. 4).

Os setores censitários, para o ano de 2000, são em número de 215.811 e esgotam todo o território brasileiro. Na média, cada setor possui 230 domicílios e 700 habitantes, sendo este o critério de demarcação dos setores. No caso do município de Biguaçu, a

¹³ Para mais informações, seguem as referências dos estudos que inspiraram a construção deste IVS: trabalhos de conclusão de curso de HARTMANN 2007 e ARAÚJO 2007, IVS para a cidade de Belo Horizonte in: NAHAS, Maria Inês Pedrosa; OLIVEIRA, André Mourthé; NETO, Antônio Carvalho localizado no Portal PUC Minas-APIMEC e IVS para Porto Alegre in: Mapas e indicadores das vulnerabilidades sociais disponibilizado pelo Observatório da Cidade de Porto Alegre junto com a Prefeitura de Porto Alegre.

¹⁴ O censo é uma pesquisa decenal que abrange todo o território brasileiro, onde são extraídas diversas informações da população brasileira, o de 2000 produziu 527 variáveis que caracterizam os domicílios, os responsáveis e seus residentes.

demarcação, com base nesse critério, resultou em 49 setores, expressando a totalidade da municipalidade. Considerando que o IBGE ofertou parte das 527 variáveis com algum nível de desagregação, o universo de onde foram extraídas as quinze variáveis do IVS é de 3.216 variáveis.

TABELA 1: SÍNTESE DAS VARIÁVEIS CONSTITUTIVAS DO IVS

| Dimensões | | Descrição da Variável Física (IBGE) | Nome da Variável (IBGE) |
|------------------------|--------|---|-------------------------|
| Domiciliar (0,40) | (0,25) | Domicílios particulares permanentes com outra forma de abastecimento de água, não canalizada | V0028 |
| | (0,25) | Domicílios particulares permanentes sem banheiro, nem sanitário | V0036 |
| | (0,25) | Domicílios particulares improvisados | V0004 |
| | (0,25) | Pessoas com 0 a 4 anos de idade (0,34) | V1448 |
| | | Pessoas com 5 a 9 anos de idade (0,33) | V1449 |
| | | Pessoas com 10 a 14 anos de idade (0,33) | V1450 |
| Escolaridade (0,30) | (0,60) | Responsáveis por domicílios particulares permanentes sem instrução ou com menos de 1 ano de estudo (0,25) | V0580 |
| | | Responsáveis por domicílios particulares permanentes com 1 ano de estudo (0,25) | V0581 |
| | | Responsáveis por domicílios particulares permanentes com 2 anos de estudo (0,25) | V0582 |
| | | Responsáveis por domicílios particulares permanentes com 3 anos de estudo (0,25) | V0583 |
| | (0,40) | Mulheres responsáveis por domicílios particulares permanentes sem instrução ou com menos de 1 ano de estudo | V1286 |
| Econômico (0,30) | (0,60) | Responsáveis por domicílios particulares permanentes sem rendimento nominal mensal (0,34) | V0611 |
| | | Responsáveis por domicílios particulares permanentes com rendimento nominal mensal de até ½ salário mínimo (0,33) | V0602 |
| | | Responsáveis por domicílios particulares permanentes com rendimento nominal mensal de mais de ½ a 1 salário mínimo (0,33) | V0603 |
| | (0,40) | Responsáveis por domicílios particulares permanentes com rendimento nominal mensal de mais de 1 a 2 salários mínimos | V0604 |

Fonte: IBGE, Censo 2000, elaboração do autor.

Após extrair as quinze variáveis que compõem o IVS, montou-se um banco de dados no programa Excel, distribuindo-as entre os 49 setores censitários, para que, em seguida, se processasse as operações matemáticas até obter como produto final o IVS setorizado e o geral. Como as regiões do OP são formadas por vários setores censitários,

juntaram-se os setores pertencentes às mesmas regiões¹⁵, somando os valores de cada variável, possibilitando chegar ao número de 10 regiões para o 1º momento do OP e 13 para o segundo:

Região 1 – composta pelos setores censitários A, B, C, D e E

Cálculo: $I i A + I i B + I i C + I i D + I i E$ onde:

$I i A$ = Domicílios particulares improvisados no setor censitário A

$I i B$ = Domicílios particulares improvisados no setor censitário B

$I i C$ = Domicílios particulares improvisados no setor censitário C

$I i D$ = Domicílios particulares improvisados no setor censitário D

$I i E$ = Domicílios particulares improvisados no setor censitário E

Após somar os valores das variáveis entre os setores censitários que compõem a mesma região, normalizaram-se as variáveis em uma proporção por mil habitantes (1000/h), transformando-as em um indicador por mil que permite comparar contextos populacionais de diferentes tamanhos e, posteriormente, transformá-los em um índice sintético.

$$\frac{\text{Domicílios particulares improvisados}}{\text{Nº total de domicílios particulares}} \times 1000 = \text{valor "y"} \%$$

Na sequência, transformou-se os indicadores obtidos em outros indicadores cujos valores estão compreendidos no intervalo de 0 a 1, para que depois possa ser iniciado o processo de síntese do índice.

$$\frac{(V_{sc} - V_{mín})}{(V_{max} - V_{min})} \quad \text{onde:}$$

V_{sc} : valor do indicador na região X

V_{min} : valor mínimo da série (de todas as regiões)

V_{max} : valor máximo da série (de todas as regiões)

¹⁵ É importante ressaltar que, pelo fato das regiões do OP não necessariamente obedecerem as divisões dos setores censitários, os dados aglutinados por região possuem uma margem de erro que em nenhum momento compromete a qualidade e confiabilidade das análises.

Logo em seguida, os valores obtidos foram submetidos a somas e multiplicações pelos respectivos pesos conforme a tabela 1, no sentido direita/esquerda. Isso faz com que, depois de realizadas todas as operações de soma e multiplicação, obtenha-se como produto três índices sintéticos com valores de 0 a 1, domiciliar, escolaridade e econômico que, após multiplicados pelos seus respectivos pesos e somados, resultam no IVS – Geral, que é uma síntese das quinze características da população utilizadas na construção do índice, onde quanto mais próximo de 1, mais vulnerável é uma realidade e, quanto mais próximo do zero, menor é a vulnerabilidade.

O passo seguinte à obtenção dos valores dos IVSs (Setorizado e Geral) por região é classificá-las nas cinco categorias, segundo os valores obtidos por cada região no índice geral, figura 1.

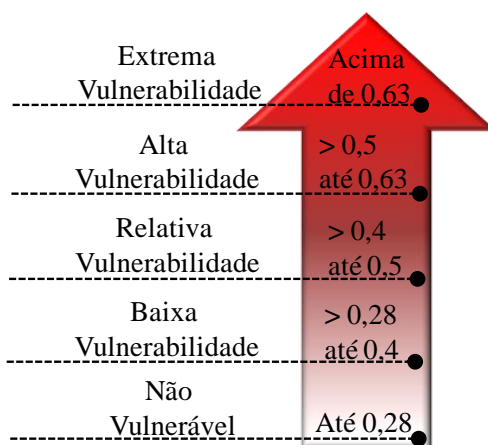


FIGURA 1: CLASSIFICAÇÃO DO IVS

Fonte: NAHAS, Maria Inês Pedrosa; OLIVEIRA, André Mourthé; NETO, Antônio Carvalho, localizado no Portal PUC Minas-APIMEC, construção gráfica do autor.

Os dados do IVS foram georeferenciados¹⁶ permitindo a visualização, através de um plano cartográfico, da exclusão socioeconômica que se desenha sobre o território físico do município. Com os dados do IVS em mãos, contrastou-os com os dados de investimento. Para a melhor visualização dos dados, optou-se pelo diagrama de dispersão fornecido pelo Excel como forma de representação gráfica. Assim, teremos uma matriz distributiva para cada ano e uma geral sintetizando cada um dos dois momentos do OP.

Para avaliar o potencial de inclusão do OP, usaram-se os dados do projeto de pesquisa “Participação e exclusão nos Conselhos Gestores e Orçamento Participativo”. Esses dados fornecem o perfil (escolaridade, renda e sexo) dos participantes das assembleias regionais e dos membros do conselho do OP, os delegados e conselheiros¹⁷. Esses dados foram contrastados com o perfil geral, para as mesmas variáveis, dos moradores do município, sendo as fontes fornecedoras desses dados o TRE-SC e o IBGE. A representação gráfica utilizada para o contraste entre o perfil geral da população e o perfil dos participantes das Assembleias Regionais e do Conselho do OP foi o gráfico de linha que permite as comparações em cada categoria de uma variável facilitando a análise dos dados.

2.2 Outras fontes e procedimentos

Para o estudo da relação OP e eleições utilizaram-se os dados eleitorais desagregado por seção eleitoral fornecidos pelo TRE-SC. Assim, com o endereçamento das seções, alocaram-se os votos obtidos pelos candidatos em cada uma das regiões do OP. Feito a alocação dos votos, montou-se um plano cartográfico apresentando a geografia do voto de cada candidatura analisada. Na sequência, contrastou-se com os dados de IVS, e investimento *per capita* e IVS para cada um dos pleitos: 2000, 2004 e 2008, criando uma matriz eleitoral cuja representação gráfica utilizada foi o diagrama de dispersão. De posse desses dados,

¹⁶ O software utilizado para o geoprocessamento é o Terra View Política Social, de caráter livre e está disponível no site do Centro de Estudos da Metrópole – www.centrodeestudosdametropole.com.br.

¹⁷ Para detalhes sobre essas instâncias decisórias do OP, ver o capítulo de introdução. Os dados disponíveis estão em duas bases de dados, uma para cada instância, e o software utilizado para o processamento foi o SPSS.

procurou-se, com base em literatura sobre o referido tema, analisá-los e estabelecer as devidas relações. Para a apresentação geral dos resultados eleitorais de 2000, 2004 e 2008, utilizou-se tabelas que apresentam as frequências relativas e absolutas de cada candidatura.

Especificamente para as eleições de 2008, utilizou-se uma base de dados no programa SPSS referente à pesquisa eleitoral realizada a duas semanas do pleito. Essa base foi um exercício pensado para os alunos da disciplina de Métodos e Técnicas de Pesquisa I (SPO5413), fornecida pelo Departamento de Sociologia Política aos alunos do Curso de Ciências Sociais da UFSC. No semestre de 2008.1, o professor da disciplina era o Dr. Julian Borba, idealizador da pesquisa. Na parte de planejamento (cálculo e desenho amostral, planejamento e coordenação de campo e auxílio na tabulação), o professor ministrante da disciplina contou com a ajuda de Rafael da Silva e Felipe Matos Monteiro. Na execução do campo, todos se envolveram e houve a participação dos alunos da disciplina. Além do campo, os alunos tabularam os dados e, em equipes, construíram seus relatórios a partir dos objetivos estabelecidos por cada equipe.

Seguem os dados técnicos da pesquisa:

- 1- Tipo de Amostra: aleatória, com cotas cruzadas por idade e sexo;
- 2- Nível de confiança: 95%;
- 3- Margem de erro: 5%;
- 4- Tamanho mínimo da amostra: 384;
- 5- O município foi dividido em quatro regiões, onde se alocaram as equipes para se espalharem para os diversos pontos de fluxo do município, pegando um perfil bem diversificado da população, e com alta correspondência em relação ao perfil geral dos eleitores.

Há que se fazer algumas ressalvas em relação à pesquisa. Primeiramente, a margem de erro é maior do que o comum, de 2%, tendo em vista que esta pesquisa contou com zero recurso financeiro, ficando em destaque o empenho da equipe de planejamento e dos alunos da disciplina. O tamanho mínimo da amostra era de 384 casos, porém, devido à limitação de tempo e de recursos humanos, foram realizadas 252 entrevistas, porém, esse fato não invalida a pesquisa tendo em vista que se obteve uma representatividade amostral e o perfil geral dos entrevistados equiparou-se ao perfil geral dos eleitores do município (renda, sexo e idade). Vale lembrar que a pesquisa eleitoral é um retrato

daquele momento (duas semanas antes das eleições). Sendo assim, mesmo detectando um percentual de 14% de indecisos, o resultado da pesquisa apontava para uma vantagem da oposição com 51,2% enquanto a situação ficou com 34,4%. Comparando com o resultado final das urnas e ponderando o percentual de indecisos, a pesquisa foi preditiva quanto ao resultado das urnas: 57% para oposição e 43% para os governistas (votos válidos), indicando a qualidade dos dados coletados pela pesquisa.

Para a análise dos dados dessa pesquisa, utilizaram-se tabelas cruzadas de duas entradas (crostabss), cruzando a intenção de votos com o perfil do eleitor (sexo, escolaridade e renda familiar). Como representação gráfica do eleitorado de cada candidato, foi utilizada um tipo de análise multivariada chamada de *correspondência* ou *homogeneidade* (HOMALS). Esse procedimento possibilita analisar virtuais correspondências entre diversas variáveis com diferentes números de categorias em um plano gráfico bidimensional, facilitando a visualização das correspondências entre as categorias das variáveis. Outros recursos gráficos utilizados foram os gráficos de barras e colunas que cruzam duas variáveis (intenção de votos vs. avaliação da administração municipal e avaliação do OP).

3 A disputa democrática: elitistas vs. participacionistas.

Neste capítulo, pretende-se resgatar dois modelos de democracia: o elitista e o participativo, os quais, à *prima facie*, apresentam diferenças que os levam a se opor. Porém, com o exame de algumas das principais obras pertencentes aos dois modelos, constata-se que ambos tendem a se aproximar no sentido de atuar como complemento e aperfeiçoamento um do outro.

3.1 Democracia: um conceito unívoco?

A democracia é uma temática que transpassa quase toda a história do pensamento ocidental, constituindo-se em uma das práticas políticas mais conhecidas, que tem Atenas, na antiga Grécia, seu berço histórico. No decorrer desse longo percurso até os dias atuais, o tema foi centro de calorosos debates, fazendo parte da agenda de muitos filósofos, cientistas políticos, sociólogos, economistas etc.

Um tema como esse, com séculos de história, chega aos dias atuais com vitalidade, mostrando que ainda não se esgotou e que muito tem a render em termos de reflexão para as práticas humanas no mundo da política moderna. Diante das sociedades contemporâneas em frenética mudança, que cotidianamente ressignificam valores e verdades, a democracia não seria uma exceção a essa constante ressignificação. Apesar de ser um tema, para muitos, eminentemente político, a democracia se faz presente enquanto prática, para uma grande parcela das sociedades ocidentais.

Por fazer parte da esfera política, que se encontra em constante troca com outras esferas das sociedades e das vidas dos indivíduos, a democracia se constitui a partir da emergência da modernidade, em um tema constantemente atual. Atual por estar inserida na dinâmica moderna, fazendo com que seu debate não venha a se exaurir facilmente. Assim, as reflexões em torno do tema devem sempre seguir adiante e, qualquer possível ponto de chegada não passa de um lugar temporário, de uma estação passageira, que tende a ficar para trás quando as necessidades do momento impulsionam novas reflexões e alternativas para as realidades políticas.

A sua longa história e o passado recente muito rico não são sinônimos da existência de um conceito ou modelo de democracia totalmente consensual entre as diversas correntes do pensamento político atual. Ao contrário, “os diversos grupos empenhados em ostentar o rótulo promovem sua ressemantização, adequando seu significado aos interesses que defendem” (MIGUEL, 2005, p. 5). O resultado, muitas vezes, é a simplificação do conceito ao ponto de não dizer nada além do significado literal da palavra ou, às vezes, esvaziando-o de modo a deixá-lo oco.

Assim, toda a aparente univocidade em torno do conceito de democracia, metamorfoseia um profundo dissenso que se evidencia no debate das últimas décadas. Como diz Sartori (1994, p. 22), a “democracia é uma palavra transparente, isto é, uma palavra fácil de ancorar num significado literal, original”. Mas, como diz o próprio autor, não é suficiente apenas atribuir um significado ao termo, a questão é: o que o mesmo representa. Para o autor, a definição etimológica do termo *democracia* não traz avanços, pois, não se sabe quem é esse povo, a sua dimensão e a real participação que o mesmo terá no exercício do poder.

Longe de querer esgotar o debate em torno da democracia, o intento desse capítulo é basicamente evidenciar dois modelos de democracia que estão em disputa no debate atual. Para alguns autores, são modelos que se opõem, imiscíveis; para outros, são passíveis de serem conjugados porque se constituem em modelos complementares. A partir da abordagem desses dois modelos, pretende-se localizar o objeto de estudo, o OP, dentro desse debate teórico. Os dois modelos de referência são: a) o “modelo de equilíbrio”, “elitista pluralista” (MACPHERSON, 1978, p. 81) ou, segundo HELD (1987, p. 131), “elitismo competitivo” ou, segundo Miguel (2005, p. 7), “democracia liberal-pluralista” e b) o modelo de “democracia participativa” (MACPHERSON, 1978 e PATEMAN, 1992). É esse debate que se pretende trazer à tona a partir de uma breve abordagem das principais obras e autores de cada modelo.

3.2 *Modelo Hegemônico da Teoria Democrática*

Esse modelo tem algumas de suas raízes no sociólogo alemão Max Weber (1864-1920), mas foi com o economista austríaco Joseph Schumpeter (1883-1950) que ganhou grande notoriedade e popularidade. Também conhecido por modelo procedimental, elitista-competitivo ou pluralista-competitivo, desenvolveu-se a partir do aprofundamento e sistematização feitos por Schumpeter em poucas páginas do seu livro clássico *Capitalismo, Socialismo e Democracia* de 1942 que, segundo Miguel (2005), foram suficientes para redefinir o sentido da palavra.

A democracia abordada tangencialmente por Weber e por ele defendida é resultante de base empírica, a partir das análises, principalmente, da sociedade alemã e européia do final do século XIX e início do século XX, com uma dimensão normativa ancorada no ideário liberal clássico¹⁸. Na dimensão empírica de Weber estava a sua preocupação com as restrições à implantação e ao aperfeiçoamento de uma democracia que promovesse a difusão dos valores liberais.

Weber via no crescimento e massificação das sociedades modernas e no crescimento das burocracias os grandes empecilhos à realização da democracia. Dessa forma, um modelo que impusesse grandes limitações à participação das massas, imputando a elas apenas o papel de escolher entre elites políticas que dirigiriam a máquina estatal e que teriam a tarefa de limitar a burocracia, que no dito de Weber se constitui em uma “jaula de ferro”, era condição *sine qua non* para a realização do credo liberal nas sociedades de sua época.

Dessa forma, Weber via com desânimo o crescimento das sociedades de massa e das burocracias estatais, tendo em vista que estas poderiam, em sua forma nefasta, pôr em risco as liberdades individuais que se constituem em um dos elementos definidores do liberalismo. Se Weber conjecturava o surgimento de um aparelho estatal repressor das liberdades individuais, Schumpeter presenciou essas consequências nas formas dos regimes totalitários: o nazismo alemão, o fascismo italiano e o comunismo soviético, principalmente do período stalinista. Foi diante dessa realidade que Schumpeter vai fazer uma revisão e, por consequência, uma redefinição do sentido da palavra *democracia*. Com isso, ele promove o casamento entre teoria democrática de massas com

¹⁸ Em poucas palavras, podemos resumir os valores liberais defendidos por Weber no conceito de “propriedade” no “estado de natureza” de John Locke, ver LOCKE (1983, p. 82).

as preocupações dos autores elitistas em estender a participação para o restante da população.

3.2.1 O Método Democrático de Schumpeter e alguns de seus desdobramentos

Antes de iniciar qualquer esboço do que seja o método democrático, Schumpeter direciona seus esforços para destruir o que considera serem os mitos difundidos pela doutrina clássica da democracia. Segundo ele,

[...] a filosofia do século XVIII pode ser enunciada na seguinte definição: o método democrático é o arranjo institucional para se chegar a decisões políticas que realiza o bem comum fazendo o próprio povo decidir as questões através da eleição de indivíduos que devem reunir-se para realizar a vontade desse povo (SCHUMPETER, 1984, p.313, grifo meu).

As críticas a Schumpeter começam a recair já nesse ponto, onde ele advoga a existência de uma “doutrina clássica da democracia”. Para autores como Patemam (1992) e Miguel (2005), o que Schumpeter considera enquanto doutrina clássica é uma combinação com pouco ou sem rigor conceitual de teorias de autores distintos do século XVIII. Assim, sem critério mistura-se Rousseau, teórico clássico da participação, com o liberal humanista John Stuart Mill e o utilitarista clássico Jeremias Bentham, como se seus escritos fossem convergentes. Com isso, Schumpeter cria um monstro que, segundo ele próprio, obscurece o debate democrático e, para sair dessa penumbra, o mesmo se propõe a extirpar aquilo que é razão de tanta confusão.

Schumpeter começa atacando um dos sustentáculos da doutrina clássica: a idéia de bem comum. Para o autor,

[...] não existe algo que seja um bem comum unicamente determinado, sobre o qual todas as pessoas concordem ou sejam levadas a concordar através de argumentos racionais. [...], para diferentes indivíduos e grupos, o bem comum está fadado a significar diferentes coisas (SCHUMPETER, 1984, p. 316/317).

Ele questiona a capacidade do cidadão de tomar decisões dentro de uma coletividade e, para tal, ele evoca os estudos de psicologia das massas. De acordo com Schumpeter, o autor Gustave Le Bon mostra

[...] as realidades do comportamento humano quando sob a influência de aglomeração – em particular, o desaparecimento súbito, em estado de excitação, de restrições morais e de modos civilizados de pensar e sentir, a súbita erupção de impulsos primitivos, de infantilismo e de propensões criminosas (SCHUMPETER, 1984, p. 321).

Assim, o autor dá um duro golpe no quadro da natureza humana defendida pela doutrina clássica e questiona a autonomia dos cidadãos para formularem suas vontades. Para ele, os anseios das massas não passam de vontades manufaturadas criadas por grupos políticos. Assim, o autor destrói os pilares de sustentação da doutrina clássica, não sobrando pedra sobre pedra, ficando o terreno limpo para a construção de um novo modelo de democracia.

Depois da completa destruição, o autor se propõe a formular um novo conceito de democracia que seja totalmente descritivo, empírico e sem conteúdo normativo, portanto, um modelo de democracia totalmente realístico pautado na realidade dos fatos correntes da época. Schumpeter transporta a metáfora do mercado competitivo existente na economia para o campo da disputa política, delimitando o papel do cidadão a somente “produzir um governo”. Assim, ele define a democracia como sendo um método

[...] para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decisão através de uma luta competitiva pelos votos da população (SCHUMPETER, 1984, p. 336).

O que seria para a teoria clássica a formação da vontade geral através do voto do eleitor, para Schumpeter

[...] trata-se de mera agregação de preferências manipuladas, preconceitos e decisões impensadas. E, para que o sistema funcione a contento, os cidadãos comuns devem se contentar com o papel que lhes é cabido: votar a cada quatro ou cinco

anos e, no intervalo, obedecer sem pestanejar às ordens que, eles imaginam, de alguma forma, também emanaram de sua vontade (MIGUEL, 2005, p. 9).

Estabelece-se um “critério razoável” para a distinção de governos democráticos de outros não democráticos, a concorrência livre pelo voto do coletivo. Apesar da destruição da doutrina clássica, um elemento permaneceu de pé e foi apropriado pelo autor, o voto, porém despido de conteúdo. Na teoria schumpeteriana, as lideranças assumem papel de extrema importância para a realização do método democrático e são elas que produzirão uma vontade chamada pelo próprio autor de manufaturada. Ao se apresentarem no mercado político com os seus programas e serem escolhidas pelo coletivo, automaticamente as vontades das lideranças, em forma de programa, se tornam as vontades do coletivo que as elegeram.

Outra crítica que pode ser dirigida a Schumpeter é em relação à pretensão do autor de criar um modelo de democracia estritamente descritivo, sem conteúdo normativo, o que, no fim, acaba não acontecendo. O modelo schumpeteriano possui, sim, uma dimensão normativa que reside justamente na defesa do atual modelo, o representativo, corporificado na democracia anglo-americana como as únicas formas possíveis e desejáveis de democracia.

Outro problema a ser abordado é quanto à tentativa do autor de esvaziar o debate democrático da dimensão normativa, fazendo com que o mesmo se dê essencialmente debruçado sobre os fatos da realidade fielmente descritos. Atitudes como essa resultam em uma posição acrítica em relação aos problemas reais enfrentados pelos atuais sistemas políticos. Além disso, tal atitude resulta em total atrofiamento do pensamento político criativo. É a dimensão normativa que baliza e fornece insumos para uma reflexão crítica dos fatos políticos.

Não se defende a dicotomização entre empírico e normativo, ao contrário, é cada vez mais patente a necessidade do entrosamento entre esses dois elementos, tendo em vista que os problemas das sociedades modernas atingem níveis cada vez mais elevados de complexidade, e que, por consequência, exigem muita criatividade dos intelectuais para apontar possíveis soluções. Segundo Sartori (1994, p. 68), o “realismo político consiste em nos tornar cômico da base factual da política”. No decorrer do mesmo trabalho, Sartori diz que os ideais são produtos da

nossa insatisfação com a realidade, e é a construção desses ideais, da dimensão normativa, que nos servirá de medida para avaliar e controlar todas as conquistas do mundo real, não se tratando de um ou outro, mas sim dos dois. Porém, Sartori salienta o perigo das armadilhas plantadas pela lógica perfeccionista dos ideais que em prol da realização plena dos mesmos, abandona-se a base factual da política resultando em total fracasso não só do pensamento como da prática política em si.

Partindo para os desdobramentos desse modelo, outros autores foram influenciados pela teoria schumpeteriana. Antony Downs (1999) foi um deles em seu livro *Uma Teoria Econômica da Democracia*. Para o autor, as mesmas regras que a teoria econômica aplica na compreensão do comportamento dos consumidores e dos produtores podem ser aplicadas aos governos democráticos. Segundo Downs (1999, p. 25), “essa tese é uma tentativa de fornecer essa regra de comportamento para o governo democrático e de rastrear suas implicações”.

Assim, entender o comportamento humano na arena da disputa política sob o viés da racionalidade é peça-chave na teoria de Downs. O modelo do *homo economicus* da economia é transportado para a política sob o rótulo de *homo politicus* que traduz a idéia do homem médio do eleitorado das democracias eleitorais. A racionalidade do *homo economicus* não designa “um homem cujos processos de pensamento consistem exclusivamente de proposições lógicas, ou um homem sem preconceitos, ou um homem cujas emoções são inoperantes” (DOWNS, 1999, p. 27). A definição de racionalidade dada pela economia e apropriada pelo autor “se refere unicamente ao homem que se move em direção às suas metas de um modo que, ao que lhe é dado saber, usa o mínimo insumo possível de recursos escassos por unidade de produto valorizado” (DOWNS, 1999, p. 27). Em poucas palavras, é a maximização dos bens ou, usando o termo do autor, do “retorno de utilidade” ao menor custo possível.

Para ele, “a função política das eleições numa democracia, presumimos, é selecionar um governo. Portanto, comportamento racional vinculado às eleições é o comportamento orientado para este fim e nenhum outro” (DOWNS, 1999, p. 29). Sendo assim, o governo ou os partidos aspirantes ao governo deverão ter atitudes e oferecer bens aos eleitores para que, em permuta, possam receber apoio do eleitorado através de votos. Os eleitores, em contrapartida, diante das ofertas de bens políticos, decidirão por aqueles que melhor atendem aos seus

anseios desde que os custos do apoio não ultrapassem o retorno. Ou seja, o voto do eleitor está condicionado à avaliação destes em relação aos custos de votar e aos possíveis retornos que tal atitude possa trazer. Com isso, a abstenção é tida como uma atitude racional onde o eleitor considera que os custos de buscar informações, decidir o voto e se dirigir à urna para efetivá-lo são maiores que o retorno de utilidade que possa trazer¹⁹.

É importante ressaltar que para haver a previsibilidade do comportamento racional, é necessário que indivíduos e sistema político estejam insertos em uma “ordem social previsível”. Segundo o autor, “o homem racional na política também deve ser capaz de prever aproximadamente o comportamento de outros cidadãos e do governo” (DOWNS, 1999, p. 32). Sendo assim, o comportamento racional se torna impossível mediante o caos.

Se para Schumpeter não era possível determinar a vontade do eleitor, para Downs o mesmo possui interesses identificáveis e que, em um mecanismo de competição eleitoral, estes interesses são levados em conta. A obra de Downs é a tentativa de construção de uma teoria que visa analisar a conjuntura política, não vem com o intuito de trazer grandes acréscimos à teoria democrática. A intenção de esboçar os pressupostos da teoria downssiana, é a de apresentar alguns dos desdobramentos obtidos pelo modelo schumpeteriano através da inserção de uma teoria muito utilizada na economia: a escolha racional.

Outro autor que ofereceu grande contribuição a este modelo foi Robert Dahl. Segundo Sartori (1994, p. 211), “se o problema de Schumpeter é entender o funcionamento da democracia, o problema de Dahl é, além desse, promover a democracia”. O autor parte do “pressuposto que uma característica-chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais” (DAHL, 2005, p. 25). Ele reserva o termo *democracia* ao tipo ideal de sistema que se caracteriza pela total responsividade dos governantes aos governados. No lugar, ele

¹⁹ Esta afirmação de Downs remete a uma polêmica nos estudos sobre decisão do voto conhecida por “paradoxo da participação”, que pode ser resumida na seguinte afirmação: se é racional não votar porque as pessoas votam mesmo sabendo que a eficiência individual do seu voto é ínfima? Como diz FIGUEIREDO (2008), “o paradoxo da participação político-eleitoral ataca o coração da teoria da escolha racional: sua capacidade preditiva” (p. 123). Mais detalhes ver FIGUEIREDO, Marcus. A decisão do voto: democracia e racionalidade. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

usa o termo *poliarquia* tendo em vista caracterizar os regimes existentes, já que são aproximações com mais ou menos sucesso do ideal normativo, a democracia.

Para que um governo seja responsivo diante das preferências dos cidadãos, os mesmos têm que assegurar a estes três condições necessárias: 1- formular suas preferências; 2- expressar as preferências a outros cidadãos e ao governo através da ação coletiva ou individual e 3- ter as preferências igualmente consideradas na conduta do governo, sem que haja discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência.

Todavia, para que essas três condições se estabeleçam, é necessário que as instituições da sociedade forneçam oito garantias²⁰. Essas garantias institucionais ofertadas pelas instituições dos regimes poliárquicos refletem duas dimensões teóricas que permitem ao pesquisador classificar os regimes em mais ou menos poliárquicos. As dimensões são: a) o grau que um regime permite a contestação da conduta do governo, seja por todos ou pelas partes interessadas e b) a capacidade inclusiva do regime ou a proporção da população habilitada em um plano mais ou menos igual de participarem do controle e da contestação à conduta governamental.

Alocando essas duas dimensões em um plano bidimensional de eixos x e y, o autor fornece o caminho da democratização que passa pela elevação do grau de contestação e participação ofertadas aos cidadãos. Nesse mesmo plano bidimensional, é possível fazer a classificação de um regime de acordo com a possibilidade de contestação e participação que os cidadãos possuem, ficando quatro classificações possíveis: 1- oligarquias inclusivas (alto grau de contestação e baixa ou nula participação); 2- hegemonias fechadas (baixa ou nula contestação e participação); 3- hegemonias inclusivas (baixa ou nula contestação e alta participação) e 4- poliarquia (alta contestação e participação).

Basicamente, uma poliarquia se caracteriza por um regime aberto à contestação e à participação, resultando em uma multiplicidade de poder que é a raiz semântica do termo. O controle social é exercido tanto pelos indivíduos quanto pelos grupos de indivíduos organizados em torno de objetivos específicos e a arena política se caracteriza pela disputa entre esses vários grupos e indivíduos pela legitimidade das suas

²⁰ Mais detalhes sobre as oito garantias ver tabela 1.1 in DAHL, Robert. *Poliarquia: participação e oposição*, Edusp, 1999, p. 27.

preferências. As eleições continuam tendo um papel central dentro do ordenamento poliárquico, porém a participação não se resume somente ao ato de votar, estendendo-se ao período entre eleições.

O cidadão não é visto como incapacitado na formulação de preferências, ele possui certo nível de apatia para a maior parte da agenda política, porém, tem a capacidade de mobilizar-se na medida em que seus interesses são colocados em discussão. Assim, a apatia passa a ser relativizada já que uma característica latente do indivíduo é a mobilização, principalmente quando o que está em jogo são os seus interesses mais imediatos.

A partir da breve exposição das três teorias pertencentes ao modelo hegemônico da democracia, pode-se constatar um ponto de partida quase que comum entre eles – a representatividade como elemento importante no ordenamento político –, porém o produto final teórico de cada autor possui consideráveis distinções. Esse fato fica evidente ao se considerar de um lado Schumpeter e de outro Dahl. O que se pode constatar é uma abertura desse modelo que inicialmente era quase fechada à participação para níveis mais elevados de participação.

3.3 *Modelo Participativo*

O modelo hegemônico, desde o seu surgimento com Schumpeter até os dias atuais, apresentou alto nível de aceitação entre teóricos de diversas áreas e serviu de base para pensar o desenho institucional de muitas democracias atuais. Porém, a dinâmica da sociedade capitalista moderna exige que as instituições sociais se repensem cotidianamente. No mundo político, os diversos acontecimentos do pós-guerra no século passado colocaram em xeque a capacidade do sistema representativo em dar respostas aos inúmeros anseios e necessidades que passaram a emergir.

As décadas de 1960 e 1970 presenciaram o surgimento dos novos movimentos sociais e da intensificação de movimentos contestatórios, passeatas contrárias às várias guerras travadas entre os blocos capitalistas e socialistas, dentre elas a do Vietnã, o surgimento da contracultura. O mundo em desenvolvimento, em grande parte dominado pelas ditaduras, principalmente as Américas (Central e do Sul), presenciou o surgimento de movimentos internos que demandavam

o cessamento deste e a instauração de regime onde predominassem um maior protagonismo dos cidadãos. E a insatisfação em si com a democracia representativa – tida a partir de então como insuficiente diante da nova realidade sociopolítica – se tornava mais evidente.

Todos esses acontecimentos e os desdobramentos subsequentes exigiram dos intelectuais respostas que apontassem alternativas ao atual quadro. Diante disso, alguns teóricos buscaram na retomada da participação uma alternativa para o que se convencionou chamar de *crise da representatividade*. Dessa retomada da participação, surge o Modelo Participativo de democracia que tem como grandes sistematizadores dois teóricos que serão abordados na sequência: a inglesa Carole Pateman com seu livro *Participação e Teoria Democrática* e o canadense Crawford B. Macpherson (1911-1987) com o livro *A Democracia Liberal: Origens e Evolução*.

A participação que emerge nesse modelo não pode ser tratada nos mesmos termos daquela participação existente na liberdade dos antigos – para usar o termo de Benjamin Constant (1985) – que retrata a organização política da antiga Grécia com predomínio da democracia direta, ou mesmo equipará-la à participação existente na teoria do Contrato Social de Rousseau (1999), cuja soberania é tida pelo autor como intransferível, havendo a necessidade de uma organização política onde os cidadãos exercessem a sua soberania através da participação. Porém, o fato da teoria rousseauiana não ser retomada na íntegra pelos representantes do modelo participativo, não é sinônimo de que a mesma tenha sido legada ao ostracismo. Usando os dizeres de Pateman (1992, p. 35), “Rousseau pode ser considerado o teórico por excelência da participação” e, por isso, não poderia ficar totalmente de fora.

3.3.1 A Democracia Participativa de Carole Pateman

Pateman (1992) fundamenta sua teoria em três autores: Rousseau e John Stuart Mill, dois teóricos clássicos que forneceram os postulados básicos para a formulação da sua teoria da participação. E o terceiro é G. D. H. Cole, teórico do século XX que não só incluiu esses postulados básicos como os ampliou, inserindo-os no contexto da sociedade moderna industrial.

A autora inicia o seu livro abordando de forma crítica o modelo hegemônico de democracia, resgatando a teoria schumpeteriana e aquilo que ficou conhecido como o “mito clássico”. Não convém resgatar essa parte do trabalho, tendo em vista que a teoria de Schumpeter e algumas críticas a ela direcionadas foram desenvolvidas ao abordar o modelo do elitismo democrático, passando assim, para a teoria da participação propriamente dita da autora.

Fundamentalmente, a autora utiliza o caráter que a participação possui na teoria de Rousseau e os efeitos por ela gerados. Segundo ela, [...]*a participação é bem mais do que um complemento protetor de uma série de arranjos institucionais: ela também provoca um efeito psicológico sobre os que participam, assegurando uma inter-relação contínua entre o funcionamento das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos que interagem dentro delas (PATEMAN, 1992, p. 35).*

Com o processo de participação, o indivíduo aprende a levar em consideração assuntos que transcendem as fronteiras dos interesses imediatos e de ordem privada, aprendendo, assim, que interesses privados e públicos não são mutuamente exclusivos, ao contrário, ambos encontram-se ligados e que a realização de um é condição para a realização do outro. Além desse caráter educativo, a participação possui duas outras características que a autora considera importantes para a teoria da democracia participativa: a) característica assimilativa – as decisões são mais facilmente aceitas pelos indivíduos e b) característica integrativa – os cidadãos isolados comungam um sentimento de pertença em relação à comunidade. Basicamente, são essas as contribuições de Rousseau que a autora se apropria.

Outro autor clássico utilizado por Pateman (1992) é John Stuart Mill, considerado como um dos teóricos do modelo desenvolvimentista de democracia. Para Stuart Mill, o aspecto empresarial do governo é menos importante, o fundamental é a influência que ele possui sobre as mentes humanas, ou seja, o avanço em intelecto, em virtude e em atividade prática e eficiência que as instituições políticas promovem nos membros das comunidades políticas.

Stuart Mill, segundo a autora, “vê a possibilidade de desenvolvimento de um tipo de caráter ativo, de espírito público, no

contexto de instituições populares participativas” (PATEMAN, 1992, p. 44). É em nível local que a participação pode promover esse tipo de desenvolvimento nos cidadãos. Stuart Mill se pauta em Tocqueville para afirmar que um cidadão só está efetivamente preparado a participar em nível nacional ou da grande sociedade, se o mesmo for preparado e possuir as qualidades necessárias desenvolvidas em nível local.

Cole, além de ampliar os postulados básicos extraídos dos dois autores, forneceu grande contribuição à teoria participativa ao formular a teoria sobre as associações existentes nas sociedades modernas e industriais. Segundo a autora, fazendo uma referência a um trecho da obra de Cole, este vê a sociedade como “um complexo de associações que se mantêm unidas pelas vontades de seus membros” (PATEMAN, 1992, p. 53). Para Cole, o princípio democrático não se processa somente na esfera estritamente política, ela se amplia para todas as esferas onde se dá a ação social. Assim, na visão dele, a indústria é um local de extrema importância para realização do efeito educativo do indivíduo, já que nesse local os indivíduos passam grande parte de suas vidas.

Assim, o ponto de partida da autora é que os indivíduos não podem ser isolados das instituições, ambos devem estar em constante troca. A representação em nível nacional não é suficiente para a democracia, é necessário articular esta com a participação do indivíduo em nível local para que possa haver o treinamento social que impacte psicologicamente nos indivíduos, preparando-os para a participação em nível nacional.

Através da participação e dos efeitos por ela gerados, os membros das sociedades tendem a assimilar melhor as decisões, pondo-as em prática com menor resistência. A integração dos membros da sociedade é outro elemento importante já que eles estão em constante interação. E, por último, a indústria é o lugar por excelência para se processar a participação em nível local.

3.3.2 Macpherson e o Modelo Piramidal

Passa-se agora para a análise de outro nome expressivo do modelo participativo de democracia: Macpherson. O pioneirismo do autor reside na forma com que abordou a história da teoria democrática

liberal, usando a metodologia de retratá-la através de modelos sucessivos. Ele apresenta o limiar da democracia liberal e como esta se desenvolveu ao longo da história até chegar aos dias atuais (últimas décadas do século XX). Todo esse percurso é tratado na forma de 4 (quatro) modelos de democracia. Para ele,

[...] examinar modelos de democracia liberal é examinar o que se deseja dela, ou se crê que ela seja, o que mais se quer dela ou de alguma variante da atual forma dela, e também o que se acredita que ela poderia ou deveria ser (MACPHERSON, 1978, p. 13).

Desse modo, busca-se abordá-los de forma sucessiva até chegar ao 4º (quarto) referente à democracia participativa. O que se tem hoje em termos de garantias individuais, principalmente nas sociedades ocidentais, não vieram prontas em um pacote fechado, foram conquistas que se sucederam em estágios culminando no que hoje conhecemos por direitos civis, políticos e, no último século, os sociais.

O modelo de indivíduo adotado pelos primeiros teóricos do liberalismo é o advindo da teoria econômica clássica, o *homo economicus*, como sendo aquele que está constantemente buscando a maximização dos seus benefícios. Dessa forma, a sociedade nada mais é que uma reunião de pessoas com esse perfil, que na busca dos benefícios individuais, possuem interesses conflitantes.

Assim, os formuladores do primeiro modelo de democracia que o autor chama de “Democracia Protetora”, Jeremias Bentham e James Mill, dois teóricos do utilitarismo clássico, utilizaram o mesmo modelo de indivíduo e sociedade da teoria econômica clássica. O grande problema para os dois autores é como garantir a integridade da sociedade se os indivíduos a ela pertencentes estão em constante conflito de interesse. A forma de evitar esse fim cruel é criar uma estrutura legal (civil e criminal) que coíba tais atitudes e que garanta o exercício dos direitos naturais aos seus membros.

A idéia central desse modelo é criar um sistema político cuja finalidade reside em produzir governos que possam estabelecer e fomentar uma sociedade de livre mercado, onde o indivíduo, dentro dos limites legais, possa buscar a maximização dos seus benefícios, e que, através do voto, gere governos que protejam os indivíduos e seus bens. O dispositivo básico que faria com que os governos cumprissem essa

finalidade seria – além de uma estrutura legal que limitasse o exercício do poder por parte dos governantes – a submissão desse governo a um processo eleitoral tido como elemento-chave para garantir as liberdades. Segundo o autor,

[...] o voto era um poder político, ou pelo menos a falta de voto era uma falta de poder político. Portanto, todos precisavam de voto, para autoproteção. Nada, a não ser uma pessoa, um voto podia, em princípio, proteger todos os cidadãos contra o governo (MACPHERSON, 1978, p. 42).

Nem Bentham, nem James Mill vislumbravam uma nova sociedade. Para eles, a lei da natureza humana condena o homem à exploração pelo próprio homem e a desigualdade e pobreza são inevitáveis. A única coisa evitável é a opressão dos governantes que se resolvia com a formação de governos através dos votos²¹ dos cidadãos e de uma estrutura legal que evitasse que estes mesmos cidadãos travassem constantes guerras entre si, analogamente a guerra de todos contra todos no estado de natureza hobbesiano.

Os acontecimentos de meados do século XIX resultaram no deslocamento do pensamento político de um grupo de teóricos conhecidos como humanistas liberais. A crescente pauperização da classe trabalhadora e, na mesma proporção, a crescente insatisfação com a situação por ela vivida, fez com que esta classe passasse a lutar por melhores condições no ambiente de trabalho. Assim, para teóricos como John Stuart Mill, principal nome entre os humanistas liberais, a lógica por detrás dos pressupostos da democracia protetora não mais satisfazia as necessidades daquele momento.

O que motivou Stuart Mill a rever o modelo benthamista de homem e sociedade foi a realidade vivida pela classe trabalhadora. Esta, mesmo vivendo na pobreza, apresentava uma capacidade de organização imensa. Com jornais e panfletos, os trabalhadores esclareceriam os demais membros de sua classe e os convocavam para juntos lutarem por

²¹ James Mill trabalha com o termo “franquia democrática”. O seu grande dilema era justamente qual franquia era melhor para a sociedade naquele momento: uma franquia mais estreita ou uma franquia universal? O seu ápice é quando o mesmo se convence de que uma franquia universal não traria riscos para a sociedade, tendo em vista que os mais pobres, que constituíam a grande massa do eleitorado, votariam supostamente orientados pela classe média.

melhores condições de trabalho. Esta crescente politização da classe trabalhadora fez com que Stuart Mill identificasse na democracia outras características que os teóricos anteriores haviam negligenciado.

Então, debruçado na realidade dos fatos, a alternativa encontrada pelo autor foi a transformação do modelo anterior, tido como insuficiente, para a realidade daquele momento. Ele não abandonou o caráter protetor da democracia. Em seu livro, Macpherson apresenta uma citação do autor que retrata a importância do caráter protetor. Para Stuart Mill, “os seres humanos só estão livres do mal nas mãos de outros, na medida em que tenham poder de ser, e sejam protetores de si mesmos” (STUART MILL *apud* MACPHERSON, 1978, p. 52).

Stuart Mill via através da democracia a possibilidade de promover a melhoria da humanidade. Essa melhoria seria o aperfeiçoamento da humanidade em intelecto, virtude, atividade prática e eficiência, inserindo, assim, um caráter moral, sendo este o elemento diferenciador da democracia protetora. Macpherson rotulou o modelo de democracia teorizado por J. S. Mill como o modelo desenvolvimentista. Neste, o modelo de homem e, por conseguinte, o de sociedade, é diferente. Stuart Mill via que “o fim do homem [...] é o mais harmonioso desenvolvimento de suas forças num completo e consistente todo” (STUART MILL *apud* MACPHERSON, 1978, p. 53).

O que colocava esse modelo como mais adequado em relação a outros regimes é que ele

[...] dava a todos os cidadãos um interesse direto nas ações dos governos e um incentivo para participar ativamente, pelo menos ao ponto de votar a favor ou contra o governo, e, como se esperava, também de informar-se e construir seus modos de ver em discussões uns com os outros (MACPHERSON, 1978, p. 56).

Bentham identificava como fim do sistema político, produzir a maior felicidade e que esta se baseava na quantidade de prazer gerada e, que por sua vez, se pautava em termos da riqueza material e da maximização da produtividade. Stuart Mill também via, na produção da maior felicidade, o fim do sistema político, porém, esta maior felicidade era obtida através da permissão e do incentivo para que os indivíduos se desenvolvessem. Apesar de tal visão do sistema político, Stuart Mill identificava que a desproporcionalidade na distribuição de riqueza e

poder impossibilitava a maioria dos membros da classe trabalhadora de se desenvolver.

Para ele, a universalização do voto, ou franquia universal, possibilitava o caráter desenvolvimentista da democracia, porém o seu dilema era que a mesma franquia poderia gerar um efeito nefasto, a produção de uma legislação classista. O autor tentou resolver esse dilema com o “voto plural” onde todos teriam direito de um voto, porém, alguns indivíduos teriam direito a mais de um voto, a quantidade que sua posição na estrutura social permitisse.

Os seguidores de Stuart Mill do início do século XX, oriundos das várias tradições – filosófico-idealista, pragmática e utilitarismo modificado –, continuaram externando as mesmas razões de tipo desenvolvimentista, porém, abandonando a proposta do voto pluralista. Entretanto, cada vez menos os problemas socioeconômicos eram elementos ponderativos nas teorias desses autores, ficando muitas vezes em um plano abstrato, salvo algumas exceções. Para eles,

[...] a tarefa do Estado democrático, tarefa que ele desempenhava, embora de modo imperfeito, era exprimir e pôr em execução a vontade geral ao representar os homens como cidadãos mais do que detentores de interesses particulares (MACPHERSON, 1978, p. 75).

Os interesses individuais dos cidadãos não eram negados, porém eles defendiam a existência de uma vontade racional geral que era expressa via sistema representativo. A insistência na existência dessa vontade racional geral que era atendida, de forma imperfeita pelo Estado, constituiu-se na grande falha desses teóricos. Ao insistir em tal existência, os teóricos viraram as costas para um dos grandes problemas que atravessa a história dos sistemas representativos: a distância entre anseios do eleitorado em geral e as decisões governamentais. Essa racionalidade expôs o modelo a uma enxurrada de críticas levando-o ao fracasso e possibilitando a emergência de um novo modelo, o de mercado, que se dizia ser mais realista.

O modelo sucessor ao desenvolvimentista é o do equilíbrio ou elitista pluralista de Schumpeter, que na sequência, terá como resultado a emergência de um novo modelo, o participativo, em oposição ao

schumpeteriano²². Não é possível afirmar que a participação é concebida via um modelo sólido, mas a sua importância reside no fato de que frente à crise de representação, as reflexões que tiveram por base a ampliação da participação trouxeram e vêm trazendo resultados profícuos.

Antes de começar a descrever o modelo de democracia participativa, Macpherson lança a questão que foi um obstáculo intransponível na teoria participativa de Rousseau: como uma democracia participativa pode atuar em sociedades de alguns milhões de habitantes? Para o autor canadense, as novas tecnologias podem ser aliadas na ampliação da participação, mas não resolve esse problema, principalmente o de quem formulará as questões a serem discutidas.

Antes de fornecer possíveis respostas, o autor se propõe a pensar em como chegar à democracia participativa. Para ele, a remoção de dois obstáculos é essencial para que atinja o fim proposto. O primeiro seria

[...] a mudança da consciência do povo (ou da sua inconsciência), do ver-se e agir como essencialmente consumidor, ao ver-se e agir como executor e desfrutador da execução e desenvolvimento de sua capacidade (MACPHERSON, 1978, p. 102).

O segundo é

[...] uma grande diminuição da atual desigualdade social e econômica, visto que a desigualdade, como argumentei, exige um sistema partidário não-participativo para manter coesa a sociedade. E na medida em que a desigualdade é aceita, o sistema político de não-participação provavelmente será também admitido por todos aqueles em todas as classes que prefiram estabilidade em vez da perspectiva de completo fracasso (MACPHERSON, 1978, p. 103).

Para o autor, esses dois pré-requisitos ou obstáculos criam um círculo vicioso que em um primeiro olhar não oferece saída. Após considerável reflexão, Macpherson apresenta três pontos vulneráveis

²² Como o modelo teorizado por Schumpeter foi abordado acima, não é necessário retomá-lo, podendo passar para o modelo participativo.

que podem resultar na quebra deste: 1 – consciência crescente em relação ao ônus do crescimento econômico; 2 – crescente questionamento quanto à capacidade do capitalismo financeiro de satisfazer as expectativas do consumidor à custa do crescimento da desigualdade e 3 – crescente consciência dos custos da apatia política. Esses três pontos vulneráveis agem em conjunto conduzindo a mudança na consciência de consumidor e em uma diminuição gradual da desigualdade. Com esse diagnóstico, segundo o autor, a exigência que se faz no momento é estimular crescentemente a participação já que os três pontos acima já estão em curso, tornando o círculo vicioso cada vez mais vulnerável e propenso à quebra.

Apontado o caminho que conduz à democracia participativa, o autor esboça abstratamente como ela seria. Em um primeiro enfoque, o sistema que faria a democracia participativa funcionar seria do tipo piramidal, com democracia direta na base e democracia por delegação em cada nível depois dessa base. Na base da pirâmide predominam as relações mais diretas traçadas pelos indivíduos, no seu trabalho, na vizinhança onde reside, sendo uma relação face-a-face. Nesse nível, as decisões seriam tomadas por consenso majoritário e seriam eleitos os delegados que formariam a comissão no nível seguinte e, desta forma, se processaria até o vértice da pirâmide onde as decisões são de nível nacional.

A *accountability* seria o elemento que tornaria as decisões mais democráticas em cada nível. Para isso, por exemplo, os delegados do nível x (um nível acima da base) elegeriam os delegados que formariam a comissão no nível y (um nível acima do x e que trataria dos assuntos regionais, por exemplo). Para que as decisões dos delegados do nível y não sejam antidemocráticas, eles seriam instruídos pelos delegados do nível x, que em momento anterior foram instruídos pela base. Assim, desde a base até o vértice, seria criada uma sinergia onde os eleitos em cada nível seriam responsabilizados em relação aqueles que os elegeram.

Em um segundo enfoque ao sistema de funcionamento da democracia participativa, o autor trabalha com a inevitável e desejável combinação entre o sistema piramidal e o sistema partidário. Como os atuais governos tomam decisões referentes a assuntos complexos que exigem conhecimento técnico apurado como, por exemplo, a elaboração do orçamento, os partidos se fazem desejáveis. O autor minimiza a

possível incompatibilidade entre os dois tendo em vista que a função competitiva, outrora imputada aos partidos, não faz mais sentido na sociedade da democracia participativa, caindo, assim, por terra qualquer incompatibilidade.

Como poderíamos resumir a democracia participativa tendo em vista as contribuições de Pateman e Macpherson? Basicamente, ela vem, não como uma negação à representatividade, mas sim com uma proposta de combinar representação a formas mais intensas de participação, necessitando, para isso, de uma engenharia institucional compatível. Diferente do que muitos dizem, não se trata do retorno da democracia direta, ou para usar o termo de Constant (1985), do retorno da “liberdade dos antigos”, trata-se de um arranjo institucional que conjuga dois elementos: representação com participação e, que por consequência natural, o segundo encerra por aprimorar o primeiro. Diante da crescente incredulidade dos cidadãos em relação aos atuais regimes democráticos, propõe-se, através da participação, fazer com que brote um sentimento de eficácia social nos cidadãos, sentimento necessário à manutenção de um regime.

O ponto em comum entre Pateman e Macpherson é a necessidade de mais participação já que a representação por si só vem perdendo sua eficácia social. O fundamental é que a participação se dê em nível local, seja em nível de bairro ou por qualquer outra forma, mas o importante é que os assuntos discutidos sejam de interesse mais imediato e que os cidadãos comuns tenham proximidade e familiaridade com eles. A tendência natural é que, com a fomentação da participação, todos os efeitos advogados pelos teóricos Rousseau e J. S. Mill venham a reboque.

O modelo de democracia participativa de Macpherson e a democracia participativa de Pateman constituem-se em linhas gerais e abstratas que tentam dar conta de como se expressaria a participação nas práticas cotidianas das sociedades modernas. Assim, como dito anteriormente, não se tem um modelo de democracia preciso, o que se tem são algumas abstrações que apontam para possíveis manifestações de um modelo: a participação no âmbito fabril, das indústrias, e o modelo piramidal.

Dessa forma, os dois autores assinalam para uma característica importante das experiências participativas das atuais democracias eleitorais: os desenhos institucionais assumidos por elas. O que se têm

em termos de práticas políticas são experiências participativas, que obtêm como resultado o sucesso ou o fracasso. E esses resultados estão intimamente ligados aos desenhos institucionais que assumem. É o desenho que criará incentivos à participação ampla, constringendo práticas que ferem o princípio participativo ou o desenho pode assumir uma forma que, ao ampliar a participação, encerra por criar dificuldades para uma efetiva deliberação por parte do público participante. Uma discussão mais substancial sobre a importância do desenho institucional das experiências democráticas foi transportada para o capítulo quatro, onde os resultados apontaram para esta característica como sendo de extrema importância para explicar os resultados obtidos pela experiência participativa em estudo.

Para finalizar, se os teóricos do modelo hegemônico vêm acenando para uma maior abertura a participação, os teóricos da participação concretizam esta abertura através do casamento entre participação e representação. É nessa conjugação no plano teórico que se pode situar o objeto desse estudo, o OP. Este é uma combinação de representação e participação em nível local, sem excluir as instituições e as conquistas da democracia eleitoral. Na visão de AVRITZER (2003), “o OP é uma forma de rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa” (p. 14). Contrariamente ao que é pregado pelos seus críticos, o OP em nenhum momento exclui as instituições políticas atuais e, muito menos, os benefícios por elas trazidos. Ele é, sim, uma tentativa de oferecer uma saída à crise de eficiência que passa o modelo eleitoral.

4 OP: promoção da justiça distributiva e da inclusão?

Com base na filosofia política do novo contratualismo de John Rawls, buscar-se-á seletivamente alguns aportes teóricos que possibilitem ancorar um ideário de justiça, permitindo, com base nele, analisar se os processos políticos modernos como o OP são dotados da capacidade de promoção da justiça.

4.1 Democracia, justiça e desigualdade.

Estudos apontam as características socioeconômicas como variáveis preditivas quando o tema corrente é a participação. Essas determinantes de ordem estrutural atuam de forma a catalisar ou inibir a participação dos cidadãos nas diversas instâncias políticas, desde o ato de votar até a participação em movimentos sociais etc. Assim, países onde vigoram altos índices de desigualdade oferecem grandes entraves para a expansão da participação, tendo em vista que fatores como maior renda e escolaridade estão associados com maior participação dos cidadãos, resultando em uma elitização da participação por um lado e uma apatia generalizada da população mais pobre por outro (SARTORI, 1994 e MIGUEL, 2005). Dessa maneira, a redução da desigualdade se coloca como uma *conditio sine qua non* no processo de implementação da democracia participativa, conforme Macpherson (1978) e Pateman (1992).

Destarte, a questão da desigualdade assume centralidade quando o tema em debate é a ampliação da participação em países periféricos²³ como o Brasil. O fenômeno da desigualdade nesses países, diferente da realidade existente nos países centrais, assume proporções de massa, tornando-se um problema estrutural cujas raízes se encontram na história de formação das nações. Após longos estudos sobre as especificidades da desigualdade brasileira, Souza (2003) aponta para a historicidade do processo de formação de um exército de “não gente”,

²³ Por países periféricos entendem-se aqueles que sofreram um processo de modernização tardio. A modernização seria o processo de implementação de duas instituições básicas da modernidade: o Estado e o Mercado. No caso do Brasil, esse processo foi marcado pela incapacidade de se estender os benefícios da modernização à totalidade da população, criando um contingente populacional de excluídos.

indivíduos proibidos de usufruírem das benesses da cooperação social em uma sociedade de capitalismo moderno. Em diálogo com Florestan Fernandes (1979), Souza (2003; 2006) aponta para o fim da escravidão e o abandono dos libertos à própria sorte como o momento histórico decisivo na produção e reprodução de condições de subcidadania a uma grande parcela da população brasileira²⁴.

Com isso, a questão que se coloca aos que estudam experiências participativas, ou que advogam a necessidade de ampliação desta, é a de como pensá-las em um contexto marcado pela desigualdade socioeconômica. Essa questão também se faz pertinente nesse estudo já que, como foi visto anteriormente, o OP, dentro das suas especificidades, é tido como uma prática que articula representação e participação em nível local, o município, ou seja, seria “uma forma de rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa” (AVRITZER, 2003, p. 14).

Dessa forma, a análise de uma experiência participativa não pode ser realizada fora do seu contexto, já que este contribui para a formação de estruturas cognitivas que atuam como predisposições no momento da ação dos indivíduos. Além do contexto marcado pela desigualdade, há o fato de que a democracia representativa (eleitoral) não produziu, ao longo da sua existência, uma eficiência social, sendo incapaz de reduzir as desigualdades sociais e, como consequência de um quadro mais amplo, há o fato de que ela tem produzido altas taxas de desconfiança e descrença em relação ao seu funcionamento e à capacidade de resolver os problemas dos cidadãos²⁵. Têm-se assim, os ingredientes necessários para a formação de estruturas inibidoras da participação, principalmente em cidadãos que não se encontram plenamente incluídos em uma sociedade capitalista moderna e competitiva.

²⁴ Jessé Souza (2003; 2006) reformula um conceito de Bourdieu (1989), o *habitus*, trabalhando com três níveis: precário, primário e secundário, sendo que o primeiro deles remete a uma predisposição que faz com que os indivíduos, oriundos de contextos de exclusão, possuam estruturas comportamentais pré-conscientes não correspondentes às necessidades do mercado, causando uma inadaptação deste frente ao mundo de concorrência do capitalismo moderno. O contexto que propicia a formação dessas predisposições está associado a situações de pobreza gerada historicamente.

²⁵ A pesquisa ESEB – 2002 apresentou alguns dados sobre avaliação das atuações de algumas instituições. As instituições políticas tiveram suas atuações mal avaliadas, obtendo alto percentual de avaliação péssima ou ruim: Governo Federal 41.2%, partidos políticos 56.9% e congresso 54.5%.

No recente livro *A disputa pela construção democrática na América Latina*, Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) apontam três projetos de construção democrática em disputa na América Latina: o autoritário, o neoliberal e o participativo. Apesar da existência de três projetos, o debate democrático tem se polarizado nos dois últimos, neoliberal e o participativo, o que leva a dedicar maior atenção a estes sem tirar a importância do projeto autoritário. O projeto democrático participativo cujo OP é tido como uma de suas materializações possui como elemento central a ampliação da participação, enquanto o projeto neoliberal parte de uma “necessidade de ajustar a economia, removendo as barreiras para expansão do grande capital internacional, principalmente no Terceiro Mundo, e liberando o mercado dos obstáculos que o impediam de funcionar como organizador da vida em sociedade” (DAGNINO, 2006, p. 54).

O projeto participativo apresenta uma “noção de política ampliada, afirmada na multiplicidade de seus terrenos, seus sujeitos, temas e processos” (DAGNINO, 2006, p. 53), ou seja, o protagonismo dos cidadãos possui centralidade. O contrário acontece no projeto neoliberal, onde a participação é concebida “de maneira instrumental com respeito às necessidades da condução dos ajustes estruturais previstos, especialmente a redução do Estado por meio da transferência das suas responsabilidades sociais para a sociedade civil e para o setor privado” (DAGNINO, 2006, p. 56).

Como pode ser observado, a implementação de uma experiência participativa em países como o Brasil encontra uma série de dificuldades que não são simples de serem extirpadas. Muitos opositores de experiências participativas como o OP assentam seus argumentos nos diagnósticos socioeconômicos da realidade brasileira, alguns deles evidenciando a persistência de um círculo vicioso: “as desigualdades promovem a apatia do eleitorado de um lado, a apatia impede uma participação no sentido de diminuir as desigualdades de outro” (MIGUEL, 2005, p. 27).²⁶

A partir desse breve apanhado, a questão que se coloca referente ao OP é a seguinte: será que o contexto de desigualdade se impõe deterministicamente a ponto de legar ao fracasso qualquer experiência de participação, ou será que o OP possui capacidade de se desvencilhar

²⁶ Ver no capítulo 3 os três pontos levantados por Macpherson (1978) que vulnerabilizam esse círculo vicioso, possibilitando sua quebra.

dessas amarras, produzindo efeitos positivos no âmbito das experiências participativas? Devido ao seu crescimento, o tema da desigualdade tornou-se central nas sociedades modernas e periféricas, passando a ser objeto de intensa reflexão teórica.

Poderia, de forma precipitada, apontar o liberalismo, entendido *lato sensu*, como o grande vilão, que, legitimando e legitimado pelo capitalismo, encerra por sustentar e agudizar a desigualdade social. Porém, como afirma Chantal Mouffe, conclusão como essa é “resultado da confusão em torno do termo *liberalismo*, usado numa série de discursos diferentes que, em determinadas circunstâncias, foram articulados em conjunto, mas que não estão necessariamente relacionados” (1993, p. 60). Para a autora, caso queira compreender a modernidade política é necessário

[...] distinguir duas tradições: liberalismo e democracia, que só foram articuladas no século XIX. E em seguida, é preciso não confundir esta «modernidade política» com o processo de modernização levado a cabo sob o domínio das relações de produção capitalista. [...] Finalmente, há uma série de discursos filosóficos respeitantes à idéia de homem, os critérios de racionalidade, a natureza da moral, etc.; são, por sua vez designados como «filosofia do liberalismo», mas são extremamente heterogêneos [...] (*idem*, p. 61).

Continua a autora: “a aceitação do liberalismo político não exige que apoiemos igualmente nem o individualismo nem o liberalismo econômico, nem tão pouco nos condena a defesa do universalismo e do racionalismo” (*idem*).

Seguindo na linha das colocações de Mouffe, há, por outro lado, autores que se propuseram a pensar a sociedade democrática e a questão da desigualdade ou promoção da justiça sob a ótica do liberalismo político, destacando-se entre estes o filósofo americano John Rawls. Sua empresa, algo nada trivial, foi elaborar uma “concepção política de justiça para o caso especial da estrutura básica de uma sociedade democrática contemporânea”²⁷ (2002, p. 19).

²⁷ “[...] a estrutura básica da sociedade é a maneira como as principais instituições políticas e sociais interagem formando um sistema de cooperação social, e a maneira como distribuem

De antemão pode-se constatar que a concepção política de justiça de Rawls, chamada de “justiça como equidade”, tem por objetivo desvencilhar o liberalismo da visão utilitarista. Sem cair no debate sobre a substancialidade do liberalismo político, *grosso modo*, segundo Mouffe (1993), ele se corporifica em “um conjunto de instituições características do «Estado de direitos»” (p. 60).

A justiça como equidade procura combinar dois elementos até então imiscíveis: liberdade e igualdade²⁸, assim, a justiça se expressaria na promoção de dois princípios básicos²⁹:

(a) cada pessoa tem o mesmo direito irrevogável a um esquema plenamente adequado de liberdades básicas iguais que seja compatível com o mesmo esquema de liberdade para todos; e

(b) as desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer duas condições: primeiro, devem estar vinculadas a cargos e posições acessíveis a todos em condições de igualdade equitativa de oportunidades; e, em segundo lugar, têm de beneficiar ao máximo os membros menos favorecidos da sociedade (o princípio de diferença) (RAWLS, 2002, p. 60).

Tendo em vista os objetivos desse trabalho, não é necessário realizar um estudo aprofundado ou até exegético da obra de Rawls, outros autores o fizeram de forma mais competente: Álvaro de Vita (1998), Chantal Mouffe (1993), Joel Forteski (2008) dentre outros. Porém, realiza-se uma breve abordagem de sua teoria apontando,

direitos e deveres básicos e determinam a divisão das vantagens provenientes da cooperação social no transcurso do tempo [...]” (RAWLS, 2002, p. 13).

²⁸ Vale lembrar que o momento em que Rawls publica seu tratado de justiça, “Uma teoria da justiça”, na década de 70, o mundo estava dividido pela Guerra Fria (EUA X URSS). Esse evento mostrou, para aquele momento, que os regimes políticos possuíam duas opções: a democracia liberal em uma sociedade capitalista produtora de desigualdades ou um regime socialista supostamente promotor da “igualdade” à custa, muitas vezes, do cerceamento das liberdades individuais ou, principalmente, do que se convencionou chamar de “Estado de direitos”.

²⁹ Os princípios são postos na ordem que segue, sem possibilidade de inversão. Assim, primeiro vem a questão das garantias das liberdades, primeiro princípio; em segundo, a igualdade equitativa de oportunidade, primeira parte do segundo princípio; e por último, o benefício máximo dos menos favorecidos, segunda parte do segundo princípio.

seletivamente, os conceitos que serão apropriados nas análises empíricas. Primeiramente, há que se fazer uma ressalva, reiterada diversas vezes por Rawls ao longo dos seus escritos, sobre a justiça como equidade, esta “baseia-se em valores políticos e não deveria ser apresentada como parte de uma doutrina filosófica, religiosa ou moral “abrangente”” (2002, p. XII). Ou seja, a sua teoria é válida para os contextos onde vigoram a democracia representativa, amparada por uma constituição que garanta as liberdades individuais, o “Estado de Direito”.

O objetivo do autor era promover uma espécie de coesão social em uma “sociedade bem-ordenada³⁰”, onde existissem instituições políticas que organizassem a estrutura social, possibilitando que os indivíduos cooperassem entre si e em relação com as instituições em torno dos princípios de justiça previamente selecionados na posição original. “A posição original é um procedimento de seleção: opera a partir de uma família de concepções de justiça conhecidas e existentes em nossa tradição de filosofia política, ou elaboradas a partir delas” (RAWLS, 2002, p. 117). Na posição original, “os representantes dos cidadãos, entendidos apenas como pessoas livres e iguais, devem chegar a um acordo sobre os termos equitativos de cooperação social (conforme expresso por princípios de justiça) que devem regular a estrutura básica da sociedade” (*idem*, p. 113).

Porém, na realidade, os indivíduos não são iguais entre si, o que o leva a utilizar um artifício mental, o “véu da ignorância”, cuja finalidade é promover a igualdade e a liberdade para que os representantes realizem o acordo original, ou um novo contrato social, que se pautaria pelos dois princípios vistos acima. O véu da ignorância impediria que os representantes conhecessem a própria situação e a dos seus representados, o que inviabilizaria qualquer espécie de favorecimento. Assim, sob o risco de eles serem as pessoas menos favorecidas, todos consentem que o melhor acordo, é aquele que realiza os dois princípios.

Apesar do risco de cair no reducionismo, este breve apanhado de alguns conceitos importantes da teoria rawlsiana fornece instrumentos

³⁰ “[...] uma sociedade bem-ordenada é uma sociedade efetivamente regulada por alguma forma de concepção pública (política) de justiça, seja ela qual for” (RAWLS, 2002, p. 13).

importantes para a continuidade do trabalho.³¹ Assim, segundo Brian Barry, a contribuição da teoria rawlsiana reside na

[...] afirmação do liberalismo que isola as suas características fundamentais, fazendo da propriedade privada dos meios de produção, de distribuição e de troca uma questão contingente, em vez de uma parte essencial da doutrina, e apresenta um princípio de distribuição que poderia, se adequadamente interpretado e com certas assunções factuais, ter implicações igualitárias (BARRY *apud* MOUFFE, 1993, p. 61).

Mouffe (1993) menciona outra contribuição de Rawls que seria “uma tentativa de proporcionar uma alternativa ao pensamento utilitarista” (MOUFFE, 1993, p. 61)³². Para a análise que seguirá neste capítulo, realizar-se-á uma apropriação muito seletiva da imensa contribuição de Rawls, utilizando alguns conceitos basilares como ferramentas analíticas fundamentais. Dessa forma, não se trata de uma tentativa de verificação empírica de sua teoria, mas sim, apenas uma apropriação seletiva visando obter maior densidade analítica do material empírico.

4.2 OP: a participação que promove distribuição

Com base nos princípios da justiça rawlsiana, pode-se identificar que a preocupação do filósofo era oferecer um conjunto de garantias aos indivíduos das sociedades democráticas: 1- garantir as liberdades individuais, o Estado de direito, a todos, 2.1- igualdade equitativa de

³¹ No período compreendido entre o livro *Uma Teoria da Justiça* e a sua última obra publicada *Justiça como Equidade: uma reformulação*, aproximadamente 30 anos, a teoria rawlsiana sofreu algumas reformulações devido às intensas críticas sofridas em decorrência da publicação da sua primeira obra. Para uma abordagem consistente das contribuições desse filósofo, seria necessário um espaço maior, levando ao desvirtuamento dos objetivos do trabalho.

³² Seguindo nessa linha de raciocínio, há um dito popular que diz que não se deve jogar fora a água do banho junto com a criança.

oportunidades³³ e 2.2- beneficiar os membros menos favorecidos da sociedade (princípio da diferença)³⁴. Assim, a questão que se coloca é a seguinte: os processos democráticos das democracias eleitorais teriam a capacidade de promover algo próximo à justiça como equidade? Ou mais especificamente, esses processos seriam capazes de efetivar um padrão de distribuição de bens que favorecessem os menos favorecidos, ou seja, promovessem o princípio da diferença?³⁵

Se a democracia eleitoral não produziu redução das desigualdades, quais mecanismos poderiam ser inseridos na estrutura básica dessas sociedades que pudessem promover o princípio da diferença? Uma maior participação dos cidadãos seria um mecanismo promotor de tal princípio?³⁶

Como pode ser constatado, abandonou-se o primeiro princípio, das liberdades, e a primeira parte do segundo princípio, da igualdade liberal, pelo fato que estas questões estão contempladas na realidade brasileira, na Carta Constitucional de 1988, ou pelo menos algo próximo³⁷. Centrando na questão da participação como possível promotora da distribuição, o OP seria capaz de promover o princípio da diferença? Esta é a questão central que norteará esta parte do capítulo e que se desenvolverá nas linhas seguintes.

Para dar conta de responder a questão acima, usaram-se os seguintes procedimentos: 1- como foi visto no capítulo de introdução, o OP de Biguaçu possui dois momentos distintos, 1º e 2º momento e, para isso, será necessário analisá-los separadamente, sem se furtar a comparações de resultados³⁸; 2- a análise se dará em nível regional, as regiões que compõem o OP são em número de 10 para o 1º momento e

³³ Seria a igualdade liberal

³⁴ Apesar de algumas objeções, seria o princípio de justiça distributiva, cuja preocupação é favorecer os menos favorecidos.

³⁵ Apesar das modificações, estas questões são gratas às contribuições de Álvaro de Vita em seu artigo intitulado “Sociedade democrática e democracia política” (2007), publicada na revista “Política & Sociedade” do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política – UFSC.

³⁶ Vita (2007) coloca que a participação não seria uma resposta apropriada.

³⁷ Esta questão não é menos controversa, porém não se objetiva cair nesta discussão.

³⁸ A necessidade de estudar os momentos separados se deu pelo fato de que em cada um deles vigorou um desenho institucional distinto. Pode-se entender por desenho institucional como aquele que se configura “[...] como o conjunto de regras, critérios, espaços, normas, leis que visam fazer valer e promover a realização prática dos princípios democrático-participativos” (LUCHMANN, 2002, p. 143).

13 para o 2º; 3- utilizar-se-á o índice de Vulnerabilidade Social – IVS³⁹ como medida de carência das regiões, classificando-as em 5 categorias: I) não vulnerável, II) baixa vulnerabilidade, III) relativa vulnerabilidade, IV) alta vulnerabilidade e V) extrema vulnerabilidade.

O IVS – Geral é obtido a partir de três IVSs que mensuram características distintas das regiões: domiciliar (domicílios improvisados, acesso à água encanada, existência de banheiro e números de pessoas com idade igual ou inferior a 14 anos); escolaridade (nível de instrução dos responsáveis pelos domicílios) e econômico (nível de renda do responsável pelo domicílio). Como se pode observar na tabela 2, as regiões do OP possuem níveis de carências diferentes, de antemão é possível constatar que a R2 e, na sequência, a R1 são as mais carentes ou vulneráveis.

TABELA 2: IVS - SETORIZADO

| Região OP | IVS Domiciliar | IVS Escolaridade | IVS Econômico |
|-----------|-------------------|---------------------|------------------|
| R1 | 0.597 | 0.652 | 0.544 |
| R2 | 0.353 | 0.908 | 0.778 |
| R3 | 0.436 | 0.688 | 0.594 |
| R4 | 0.372 | 0.511 | 0.564 |
| R5 | 0.389 | 0.432 | 0.652 |
| R6 | 0.319 | 0.054 | 0.035 |
| R7 | 0.401 | 0.216 | 0.560 |
| R8 | 0.269 | 0.159 | 0.288 |
| R9 | 0.168 | 0.246 | 0.441 |
| R10 | 0.363 | 0.218 | 0.337 |

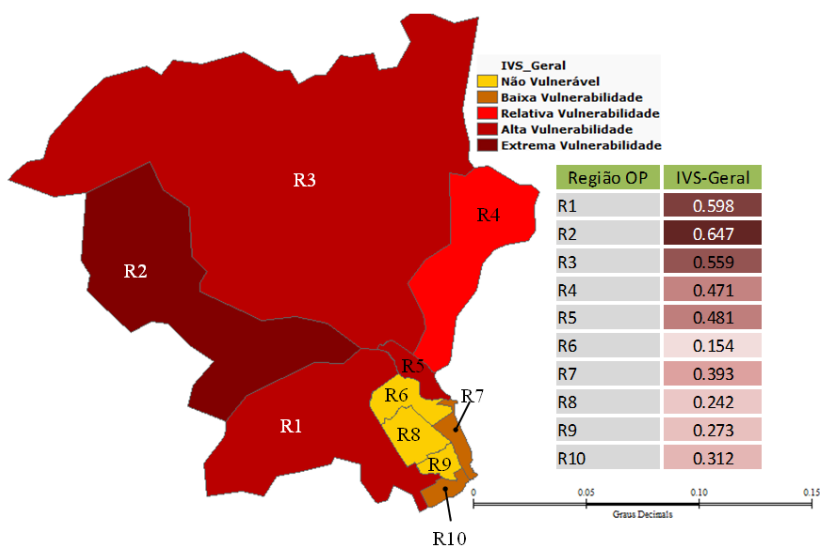
Fonte: IBGE, censo 2000, processamento dos dados feito pelo autor.

O mapa 1 traz o IVS – Geral, corroborando a conclusão preliminar acima, as regiões 2 e 1 despontam como as mais vulneráveis. Outro ponto importante é que as partes circundantes às regiões centrais do município (6, 7, 8 e 9) apresentam consideráveis níveis de vulnerabilidade, ou seja, as regiões localizadas na periferia do município

³⁹ Ver construção do índice no capítulo 3, metodologia.

sofrem de uma carência maior no que tange a oferta de serviços públicos básicos. Segundo Koga, “é no território que as desigualdades sociais tornam-se evidentes entre os cidadãos, as condições de vida entre moradores de uma mesma cidade mostram-se diferenciadas, a presença/ausência dos serviços públicos se faz sentir e a qualidade desses mesmos serviços apresentam-se desiguais” (2003, p. 33). Em prefácio à referida obra, Aldaíza Sposati afirma que “sobre a topografia da natureza, ergue-se uma topografia social. Para além da fluidez das relações, ela incorpora a concretude de condições e acesso como dois elementos imbricados e mutuamente dependentes” (KOGA, 2003, p. 16). Destarte, afirma-se uma característica das cidades modernas, principalmente nos países periféricos: supervalorização das regiões centrais, e um negligenciamento das regiões periféricas⁴⁰.

⁴⁰ Koga (2003) resgata a história de grandes centros urbanos, principalmente Rio de Janeiro e São Paulo e mostra como os governos locais, apoiado pelas elites, imprimiram políticas higienistas que visaram varrer qualquer vestígio de pobreza das regiões centrais das cidades. No Rio, por exemplo, são emblemáticas as demolições dos cortiços, assim como, em São Paulo, é a expulsão dos moradores de rua.



MAPA 1: IVS-GERAL⁴¹

Fonte: IBGE, censo 2000, processamento dos dados feito pelo autor.

Caracterizadas as regiões, a partir do nível de carência, passa-se para a análise dos investimentos do OP ao longo do 1º momento (2002-2005). Analisar-se-á primeiramente os investimentos ano a ano e depois o investimento final no referido período, possibilitando identificar se o OP é dotado da capacidade de promoção do princípio da diferença.

Antes de se passar para as análises dos gráficos, faz-se necessário uma breve explicação do gráfico em si. A matriz distributiva reúne em

⁴¹ As regiões 7, 8 e 9, além de parte da 6 e da 10, são tidas como regiões mais centrais do município por se caracterizarem como regiões mais urbanizadas (pavimentação, drenagem, água encanada etc), estarem as margens da BR 101, principal via de ligação do Estado com o resto do Brasil, estarem nas proximidades da sede administrativa do município (Prefeitura), por conter a grande maioria dos estabelecimentos comerciais e parte das indústrias além de uma universidade (Univali).

uma representação gráfica bidimensional duas variáveis, IVS (eixo y) e o investimento (eixo x). A distribuição perfeita, com base no referencial teórico adotado, seria aquela onde as regiões do OP mais se aproximam de uma reta ascendente, partindo da extremidade zero na junção dos dois eixos e indo até à outra extremidade formando uma hipotenusa. A partir dos critérios adotados para estabelecer o corte em cada eixo, formou-se quatro quadrantes: os da iniquidade distributiva 1 e 2 e os da equidade distributiva 1 e 2. A formação desses quadrantes facilita a leitura do gráfico sem precisar se deter nos valores de cada eixo.

O gráfico 2 traz o IVS de cada região contrastado com o investimento *per capita* obtido por elas no ano de 2002. Pode-se notar que as regiões mais vulneráveis (1, 2, 3, 4 e 5), em sua maioria, foram as que receberam maior montante de investimento *per capita*, exceto a R1 e R5 que ficaram abaixo da média anual, ponto de corte do eixo x⁴². Duas regiões merecem destaque: a 9⁴³ recebeu o maior montante de investimento *per capita*, sendo que a mesma é tida como uma região não vulnerável. Já a região 2 recebeu o segundo maior montante de investimento *per capita* sendo a região mais vulnerável⁴⁴.

⁴² Os critérios para estabelecer os pontos de corte em cada eixo foram os seguintes: eixo x (investimento), média dos investimentos no referido período, eixo y (IVS), valor do IVS 0.400 que separa a baixa vulnerabilidade e a categoria não vulnerável (valores abaixo) da relativa, alta e extrema vulnerabilidade (valores acima). Esse critério vale para todos os gráficos que seguirão.

⁴³ Neste ano foi destinado maior montante de investimento para a construção de uma escola.

⁴⁴ As tabelas com todos os investimentos do OP no período 2002 – 2008 se encontram no anexo.

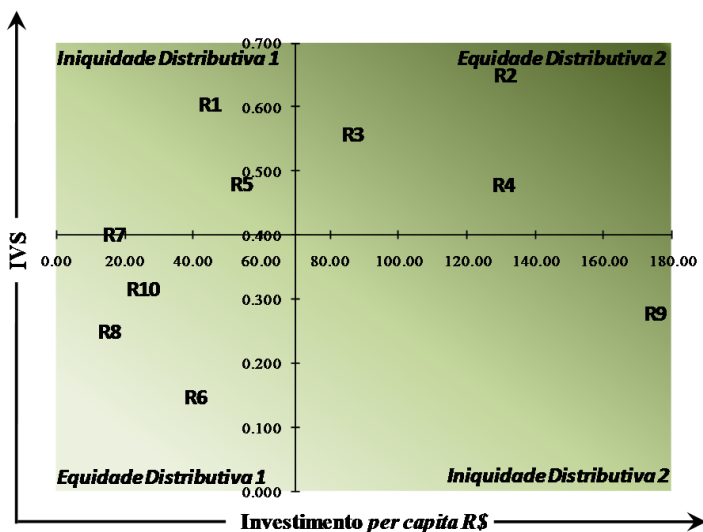


GRÁFICO 2: MATRIZ DISTRIBUTIVA, ANO 2002

Fonte: IBGE, censo 2000 e Secretaria do OP – Biguaçu. Processamento dos dados feito pelo autor.

No ano de 2003, gráfico 3, observa-se uma situação distinta daquela observada no ano anterior. De modo geral, não houve grandes investimentos no conjunto das regiões com alto IVS, assim, a maioria das regiões mais necessitadas ficou com investimento abaixo da média para o ano. Há de se destacar o caso das regiões 2 e 4⁴⁵ que foram contempladas com os maiores montantes de investimentos *per capita*.

⁴⁵ Na prestação de contas fornecida pela secretaria do OP consta que neste ano foi reformado ou construído um posto de saúde na região 4.

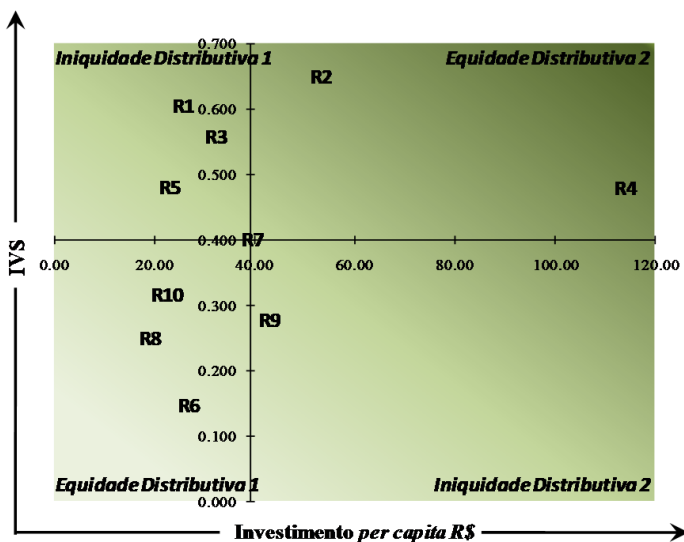


GRÁFICO 3: MATRIZ DISTRIBUTIVA, ANO 2003

Fonte: IBGE, censo 2000 e Secretaria do OP – Biguaçu. Processamento dos dados feito pelo autor.

No ano de 2004, gráfico 4, é observado outro cenário distinto, porém mais alinhado ao primeiro ano de investimentos do OP. Até o momento da análise, esse ano foi o que mais destinou investimentos às regiões mais necessitadas. Das cinco regiões (1, 2, 3, 4 e 5) que estão distribuídas nas categorias de relativa à extrema vulnerabilidade, quatro foram contempladas com montante de investimentos acima da média anual, ficando de fora a região 5 que, dentre esse grupo, é a que possui o menor IVS. Vale ressaltar que não houve grandes casos de iniquidade distributiva, apesar da R9 ter recebido um investimento levemente superior a média anual.

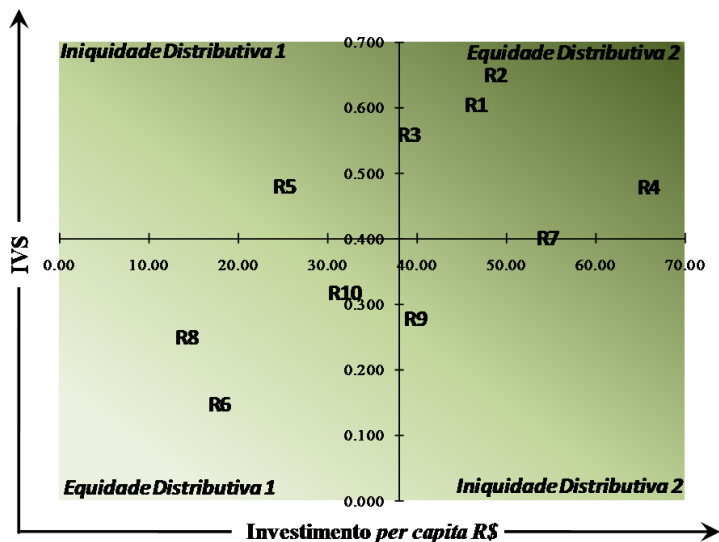


GRÁFICO 4: MATRIZ DISTRIBUTIVA, ANO 2004

Fonte: IBGE, censo 2000 e Secretaria do OP – Biguaçu. Processamento dos dados feito pelo autor.

Em 2005, gráfico 5, segue uma linha semelhante ao primeiro e ao terceiro ano, favorecimento de regiões mais carentes. Um considerável número de regiões de relativa à extrema vulnerabilidade recebeu maiores montantes de investimentos. Nessa ordem, as regiões 3, 1 e 4 foram as que mais receberam investimentos, porém a região 2, com maior IVS, recebeu investimento abaixo da média anual. Ressalta-se um caso da região 9, favorecida com montante de investimento acima da média, sendo uma região com baixo IVS.

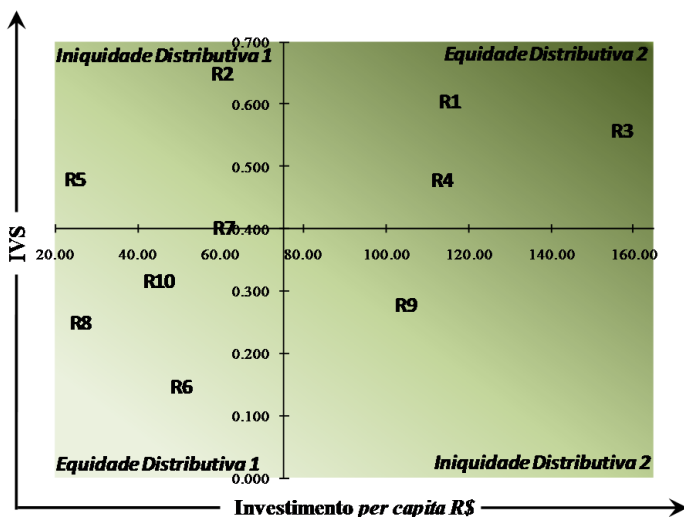


GRÁFICO 5: MATRIZ DISTRIBUTIVA, ANO 2005

Fonte: IBGE, censo 2000 e Secretaria do OP – Biguaçu. Processamento dos dados feito pelo autor.

Para concluir a análise do primeiro momento do OP (2002-2005)⁴⁶, construiu-se uma matriz distributiva com o investimento total *per capita* nesse período, gráfico 6. A principal conclusão é que no referido período, o OP possibilitou uma reconfiguração do padrão de investimentos públicos, dando prioridade às regiões historicamente negligenciadas pelo poder público, ou seja, resgatando a questão norteadora desse capítulo: o OP, no período de 2002 a 2005, promoveu o princípio da diferença de John Rawls, favorecendo regiões menos favorecidas com montante maior de investimento *per capita*.

⁴⁶ Para este primeiro momento, 46% de todos os recursos decididos no interior do OP foram destinados a pavimentação e drenagem de ruas. Vale lembrar que a demanda por este tipo de obra pode ter por detrás uma dimensão simbólica de pertencimento ao núcleo urbanizado e central da cidade, evidenciando mais do que uma questão de acesso, mas também estar incluído ao sistema nervoso central do município. Já o caso da região 9 pode ser explicado pelo fato da mesma ter sido a destinatária de um montante de recurso ao longo deste período destinado a construção/reforma de um posto de saúde e de uma escola.

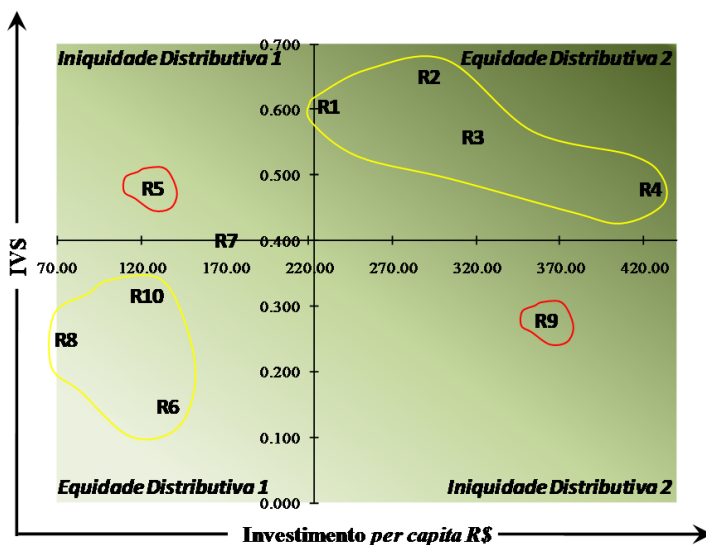


GRÁFICO 6: MATRIZ DISTRIBUTIVA, 1º MOMENTO (2002-2005)

Fonte: IBGE, censo 2000 e Secretaria do OP – Biguaçu. Processamento dos dados feito pelo autor.

Se no primeiro momento o OP promoveu o princípio da diferença, será que no segundo momento esse quadro se manteve estabelecido? Sabe-se que a partir de 2005, o OP sofreu profundas modificações no seu desenho: criaram-se novas regiões, aprovou-se um novo estatuto simplificando o processo e utilizando uma linha de raciocínio institucional. A tendência é que mudanças institucionais tragam alterações nos resultados, nesse caso, em relação ao padrão distributivo do momento antecedente. Passando para o 2º momento, com base nos IVSs (domiciliar, escolaridade e econômico), tabela 3, as regiões possuem distintas carências, assim como o registrado na situação anterior.

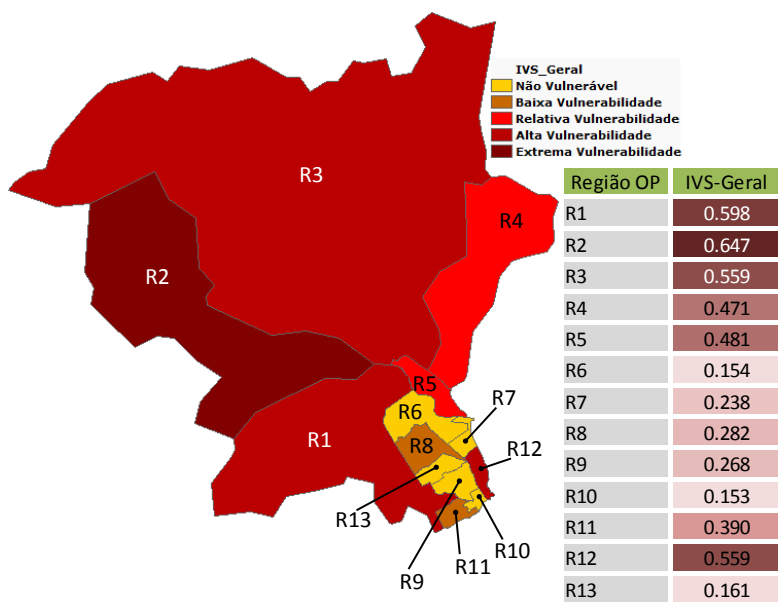
TABELA 3: IVS – SETORIZADO

| Região OP | IVS Domiciliar | IVS Escolaridade | IVS Econômico |
|-----------|-------------------|---------------------|------------------|
| R1 | 0.597 | 0.652 | 0.544 |
| R2 | 0.353 | 0.908 | 0.778 |
| R3 | 0.436 | 0.688 | 0.594 |
| R4 | 0.372 | 0.511 | 0.564 |
| R5 | 0.389 | 0.432 | 0.652 |
| R6 | 0.319 | 0.054 | 0.035 |
| R7 | 0.273 | 0.186 | 0.244 |
| R8 | 0.303 | 0.275 | 0.262 |
| R9 | 0.183 | 0.284 | 0.364 |
| R10 | 0.232 | 0.084 | 0.115 |
| R11 | 0.425 | 0.334 | 0.400 |
| R12 | 0.582 | 0.358 | 0.730 |
| R13 | 0.213 | 0.045 | 0.208 |

Fonte: IBGE, censo 2000. Processamento dos dados feito pelo autor

Quanto ao IVS – Geral, mapa 2, todas as conclusões tiradas anteriormente valem para este caso. As regiões periféricas possuem maior carência, portanto maior IVS, resultado de anos de esquecimento. As regiões mais vulneráveis no desenho anterior, por não terem sofrido alteração com o novo desenho, permanecem sendo as mais vulneráveis. Destaca-se o aparecimento da região 12, sudeste da cidade, como região de alta vulnerabilidade⁴⁷.

⁴⁷ Esta região no desenho anterior estava ligada a uma região central do município, próxima ao centro administrativo, à prefeitura, o que resultou em um IVS menor. Após o desmembramento da parte central, o seu IVS aumentou evidenciando carências de serviços públicos.



MAPA 2: IVS – GERAL⁴⁸

Fonte: IBGE, censo 2000. Processamento dos dados feito pelo autor.

Analisando a distribuição dos investimentos no ano de 2006, segundo o IVS, gráfico 7, é possível identificar a emergência de duas características importantes, se comparado ao 1º momento: 1- redução da capacidade distributiva e, por consequência, ocorrência de maior iniquidade distributiva, seja favorecendo regiões que possuem baixo IVS, seja destinando menos recursos às regiões com alto IVS.

⁴⁸ Nesta nova configuração, as regiões 7, 8, 9, 10 e 13, além de parte da 6, figuram-se como as mais centrais: mais urbanizadas (pavimentação, drenagem, água encanada etc), estarem as margens da BR 101, principal via de ligação do Estado com o resto do Brasil, estarem nas proximidades da sede administrativa do município (Prefeitura), por conter a grande maioria dos estabelecimentos comerciais e parte das indústrias além de uma Universidade (Univali).

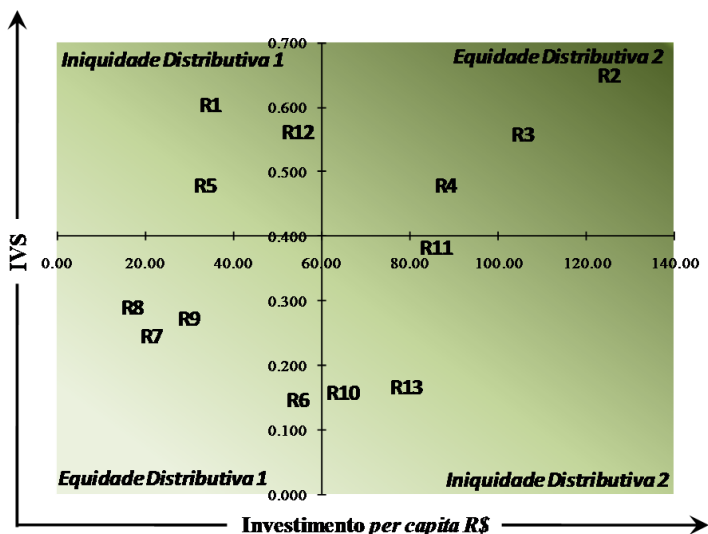


GRÁFICO 7: MATRIZ DISTRIBUTIVA, ANO 2006

Fonte: IBGE, censo 2000 e Secretaria do OP – Biguaçu. Processamento dos dados feito pelo autor.

Analisando o ano de 2007, gráfico 8, é possível constatar o mesmo padrão registrado anteriormente. Aparecem as regiões 2, 4 e 12 vulneráveis como as que receberam um montante acima da média de investimentos, porém, as regiões 1, 3 e 5 vulneráveis, com investimentos abaixo da média. Registram-se os casos das regiões 10, 11 e 13 que possuem baixo IVS e que receberam montantes de investimentos superiores a média. Todos esses fatos apontam para uma distorção que encerra por promover a iniquidade distributiva.

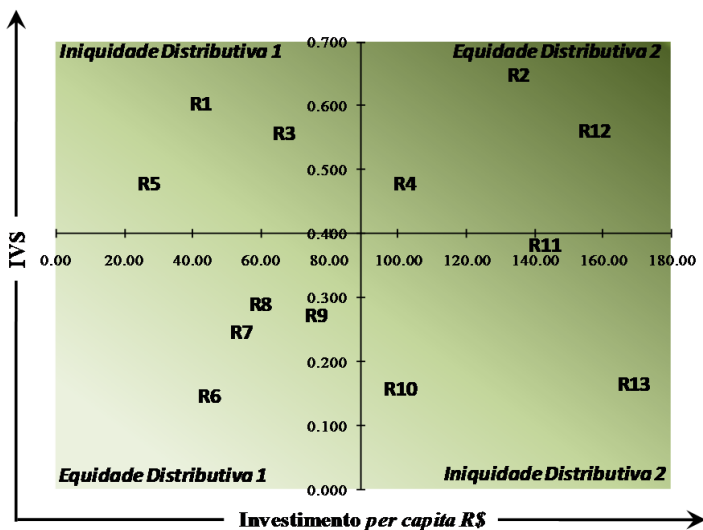


GRÁFICO 8: MATRIZ DISTRIBUTIVA, ANO 2007

Fonte: IBGE, censo 2000 e Secretaria do OP – Biguaçu. Processamento dos dados feito pelo autor.

Na mesma linha, o ano de 2008, gráfico 9, apresenta um padrão distributivo próximo ao registrado nos anteriores, porém, com uma redução maior da capacidade distributiva. Das seis regiões vulneráveis, apenas duas, 4 e 12, receberam investimentos acima da média. Dessa forma, a iniquidade distributiva foi maior já que as outras quatro regiões registraram investimentos abaixo da média. A iniquidade distributiva foi gritante, destacando o caso da região 10 que recebeu maior investimento.

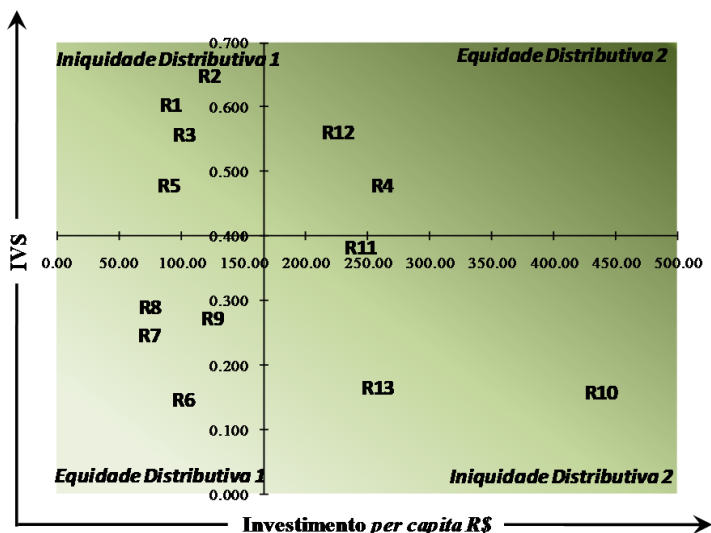


GRÁFICO 9: MATRIZ DISTRIBUTIVA, ANO 2008

Fonte: IBGE, censo 2000 e Secretaria do OP – Biguaçu. Processamento dos dados feito pelo autor.

Previamente, é possível adiantar que, no segundo momento, a capacidade de promoção do princípio da diferença de Rawls foi reduzida e, que por consequência, a promoção de iniquidade foi maior. Analisando a matriz para o 2º momento⁴⁹, gráfico 10, as regiões 10, 13 e 11, nessa ordem, foram as que receberam maior montante de investimento, porém, possuem baixo IVS. Dentre o grupo das regiões mais vulneráveis, apenas a metade recebeu investimentos acima da média no referido período, enquanto o restante esteve abaixo da média para o período⁵⁰.

⁴⁹ Para este período, 48% dos recursos decididos no interior do OP foram destinados a pavimentação. Já as regiões 10, 11 e 13 foram destinatárias de um montante grande de recursos para construção/reforma de postos de saúde e escolas de educação infantil.

⁵⁰ Tendo em vista que Biguaçu teve um crescimento populacional vertiginoso nas duas últimas décadas, uma possível explicação para que algumas regiões tenham sido destinatárias de montantes de recursos inferiores aos observados em outras regiões, residiria na capacidade mobilizadora existente em cada região. Logo, regiões cuja população é formada por uma parcela grande de indivíduos oriundos de outros municípios, teriam dificuldades para se mobilizarem já que haveria a ausência de vínculo orgânico deste com o local de residência.

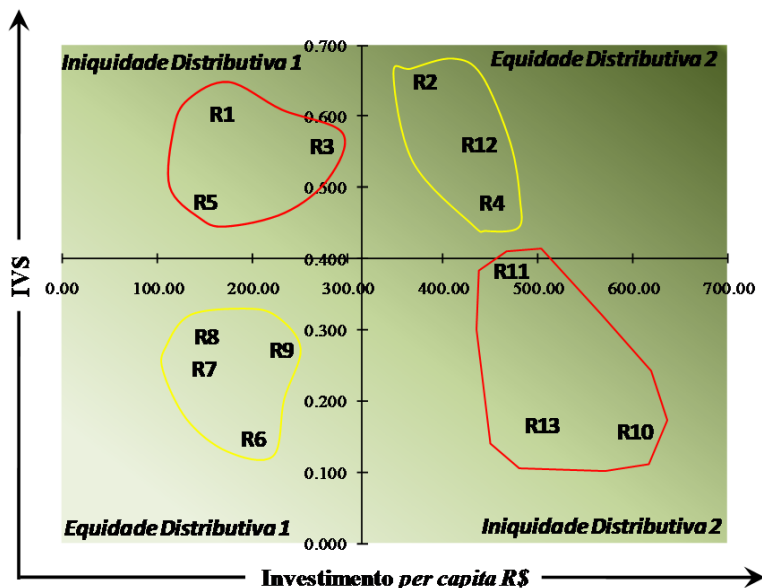


GRÁFICO 10: MATRIZ DISTRIBUTIVA, 2º MOMENTO (2006-2008)

Fonte: IBGE, censo 2000 e Secretaria do OP – Biguaçu. Processamento dos dados feito pelo autor.

4.2.1 A relação desenho institucional e resultados obtidos pelo OP

Os dados distributivos do OP para os dois períodos estudados conduzem ao seguinte questionamento: o que levou a obtenção de resultados distintos nos dois momentos já que se trata da mesma experiência participativa? Como consta no capítulo 3, quando foi abordado o modelo participativo, a dimensão institucional em uma experiência participativa adquire centralidade no processo de obtenção de resultados, sejam positivos ou negativos. É esta dimensão que, em

Porém, observa-se o contrário, as regiões 10, 11 e 13 que receberam maiores recursos no período 2006-2008, figuram entre as seis regiões com maior percentual de participantes das assembleias regionais oriundos de outros municípios (86%, 80% e 79% respectivamente).

parte, produziu resultados distintos no OP do município de Biguaçu nos dois momentos estudados.

Basicamente, o argumento sobre a importância do desenho institucional giraria em torno da seguinte afirmação: “as “instituições importam” decisivamente na produção dos resultados políticos” (PERES, 2008, p. 54). Pelo fato do OP ser uma instância decisória cuja forma de participação e de tomada de decisão é regulamentada por um estatuto, “as regras que estruturam o processo decisório seriam as responsáveis não apenas pela estabilidade das decisões como também pelo próprio resultado da escolha” (PERES, 2008, p. 63).

Assim, o núcleo de uma análise que advoga a centralidade das instituições no processo de produção de resultados, segundo Peres, seria [...] a de que os atores respondem estratégica ou moralmente a um conjunto de regras formais ou informais que são circunscritas às instituições. Estas, moldam, condicionam ou induzem os atores a agirem e a decidirem de determinada maneira e acabam, assim, explicando grande parte do que ocorre na dinâmica da política (PERES, 2008, p. 65).

Analisando o OP de Porto Alegre, Lüchmann (2002) aponta três elementos que, conjugando-se, garantem não só a implementação do OP como também a sua sustentação virtuosa ao longo do tempo. São eles: I- comprometimento político-governamental, II- tradição associativa e III- o desenho institucional. No caso do OP de Biguaçu, o comprometimento político-governamental existiu principalmente após o rompimento com o PT, e este comprometimento se expressou no aumento dos recursos destinados à experiência, no cumprimento do plano de investimento e na centralidade que o OP passou a ocupar na administração. Dessa forma, são nas outras duas características, tradição associativa e desenho institucional que se encontra o ponto que possibilitará compreender essa diferença de resultados.

Uma leitura institucional que dê conta de responder a questão proposta acima deve aproximar a instituição da dimensão cultural. Tal leitura se aproxima muito do (neo)institucionalismo sociológico apontado por Hall e Taylor (2003), porém, sem negar a vertente da escolha racional. Basicamente, o (neo)institucionalismo sociológico “encara as relações entre as instituições e a ação individual em

consonância com o “enfoque culturalista” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 209). Já o (neo)institucionalismo da escolha racional postula “que os atores pertinentes compartilham um conjunto determinado de preferências ou de gostos [...] e se comportam de modo inteiramente utilitário para maximizar a satisfação de suas preferências, com frequência num alto de estratégia, que pressupõe um número significativo de cálculos” (*idem*, p. 205). Dessa forma, como fazer uma leitura com base nessas duas vertentes do (neo)institucionalismo?⁵¹

Primeiramente, é preciso resgatar o processo de construção da experiência. A primeira equipe executiva do OP era formada por duas pessoas do PT e uma do PMDB. Foi essa equipe que formulou o desenho institucional⁵² da experiência, tendo como base outras experiências petistas de sucesso, principalmente, Chapecó que possuía o OP de Porto Alegre como vitrine. Assim, a coordenadora da equipe ligada ao PT procurou, junto com os demais, construir um desenho que expressasse em parte o “jeito petista” de governar, característico das experiências de OP que obtiveram sucesso em outros municípios. Porém, por mais refinado que tenha sido o desenho proposto, este não teve respaldo por parte dos participantes. Devido à fraca tradição associativa, faltou à população e às lideranças locais uma maior compreensão da complexidade do desenho do OP que envolvia assembleias comunitárias e regionais, um conjunto de pesos no momento de discussão e definição das preferências de investimentos que se traduziam em uma nota que posteriormente se revertia em um percentual de investimento, além de haver as plenárias temáticas.

Desta forma, a adesão a essa engenharia institucional sofreu restrições que se agravaram com o rompimento do PT com a administração local. Sob o pretexto de facilitar a compreensão do OP por parte da população, a nova coordenação do OP simplificou o processo e, como resultado alegado, o percentual de participação aumentou, assim como os investimentos e o comprometimento

⁵¹ Para Avritzer (2008), “[...] o sucesso dos processos participativos está relacionado não ao desenho institucional e sim à maneira como se articulam desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política de implementar desenhos participativos” (p. 47). Dessa forma, ele propõe uma nova categoria para se pensar as experiências participativas no Brasil: desenhos participativos interativos. Este articularia as três características acima.

⁵² Desenho institucional envolve desde a divisão das regiões, escolha dos delegados e conselheiros, participação das associações e da população, as instâncias de participação e o conjunto de regras para a distribuição dos recursos.

governamental. Porém, em termos de desempenho distributivo, o que se observou foi a perda da capacidade do OP em levar serviços às regiões mais vulneráveis, não realizando o princípio da diferença rawlsiano. Assim, a primeira equipe, por mais que tenham tido as ações voltadas para o intuito de maximizar os bons resultados observados em outras experiências, este esbarrou no caldo cultural participativo local, que se traduz principalmente na incipiente história associativa do município. Desse modo, o cálculo feito pela nova equipe do OP foi o de procurar simplificar a experiência, para que, segundo eles, pudesse facilitar a compreensão por parte da população⁵³.

Os diferentes desempenhos obtidos pela experiência remetem a outro debate que emerge quando se discute participação e maior eficiência na execução de investimentos públicos via participação. Pires (2009) ao estudar a experiência de OP de Belo Horizonte⁵⁴ se deparou com um dilema: como conciliar participação (construção autônoma da agenda de investimento por parte da população) com a inserção de um número crescente de regras e critérios técnicos na metodologia do OP que tornam a gestão mais eficiente, porém, sem que haja um recrudescimento do poder de agenda e autonomia decisória da população participante na definição das obras e serviços a serem priorizados. Para não ir além dos limites estabelecidos nos objetivos estabelecidos, este aparente dilema não poderá ser trabalhado, porém, como o próprio autor levantou em seu texto, fica a necessidade de se “teorizar e analisar a democracia participativa e seus potenciais impactos sobre as políticas públicas” (p.13), tendo em vista que este tema carece de um maior espaço na agenda de debates.

4.3 OP: a participação inclusiva

A justiça ou o princípio da diferença que, porventura, seja promovido por uma experiência participativa, não deve ser entendido

⁵³ Pode-se conjecturar que há um cálculo político muito forte no intuito de a administração possuir maior controle sobre a experiência, porém, tal fato, não nega os avanços conquistados.

⁵⁴ A experiência de Belo Horizonte possui uma característica peculiar, uma constante preocupação por parte da administração pública em inserir aperfeiçoamentos técnicos que possam conduzir a uma maior eficiência nos gastos do OP. Assim, no interior dos espaços decisórios, existe um conjunto de regras e critérios que governam a interação e a decisão dos participantes, produzindo determinados resultados.

apenas pelo espectro da distribuição de recursos materiais, investimentos e serviços públicos. Há de se considerar uma dimensão simbólica, porém não menos perceptível à mensuração, que se materializa principalmente na inclusão de segmentos da sociedade que, historicamente, foram excluídos dos espaços decisórios da vida política⁵⁵, principalmente no âmbito local.

Como foi observado até o presente momento, o OP, dentro das suas especificidades, possui um potencial distributivo no que tange a oferta de serviços públicos, porém, a questão que se coloca neste momento é outra e pode ser expressa da seguinte forma: qual é a capacidade que o OP possui de incorporar segmentos tradicionalmente excluídos dos processos decisórios?⁵⁶ A centralidade ocupada por esta questão neste momento se dá por duas razões: I- a participação está associada a características socioeconômicas mais elevadas dos indivíduos, ou seja, aqueles que possuem perfil socioeconômico mais elevado estão mais propensos a participar e II- é uma característica da democracia participativa a inclusão de setores da sociedade historicamente excluídos das instâncias decisórias, Lüchmann e Borba (2007).

Para avaliar o potencial inclusivo do OP, serão utilizados dados sobre o perfil dos participantes das Assembleias Regionais e dos Conselheiros e Delegados⁵⁷ do Conselho do OP fornecido pelo projeto de pesquisa “Participação e Exclusão nos Conselhos Gestores e Orçamento Participativo”⁵⁸. Dessa forma, contrastando esses dados com os dados gerais do município, poder-se-á analisar se o OP traz para dentro dos espaços decisórios os indivíduos oriundos de contextos de vulnerabilidade social.

⁵⁵ Entenda-se por espaços decisórios aqueles que transcendem o momento eleitoral de escolha de representantes para o legislativo e executivo nas três esferas. Os espaços aqui referidos são caracterizados por uma multiplicidade de participação e de temas debatidos e se caracteriza por um maior protagonismo da sociedade.

⁵⁶ A questão levantada é grata a um artigo de Luchmann e Borba (2008) “Participação, desigualdades e novas institucionalidades: uma análise a partir de instituições participativas em Santa Catarina” publicada na Revista de Ciências Sociais Unisinos vol. 44 nº 1.

⁵⁷ As assembleias regionais e o conselho do OP são duas instâncias participativas distintas. A primeira é marcada pela participação direta dos cidadãos pertencentes à região em questão, já o conselho do OP é formado por conselheiros e delegados eleitos por cada região, é uma instância onde predomina a representação.

⁵⁸ Projeto coordenado por Lígia Lüchmann e Julian Borba. Para mais informações, ver relatório de pesquisa CNPq 2009.

As análises que seguem são referentes a duas instâncias decisórias do OP: a assembleia regional e o conselho do OP. Na primeira, os participantes, através de votação, referendam ou não o plano de investimento aprovado pelo conselho do OP. Nessa instância ocorre a prestação de contas por parte da prefeitura e escolhem-se os novos representantes da região no conselho do OP, os delegados e conselheiros. Já o conselho do OP é uma instância representativa, formada por conselheiros e delegados de cada região. Nesse espaço discute-se e aprova-se o plano de investimento, as regras e se fiscaliza a execução das obras. Trata-se da instância decisória máxima do OP.

Com um primeiro olhar sobre os dados de escolaridade, gráficos 11 e 12, é possível identificar uma característica que se repetirá nos dados subsequentes: as assembleias regionais possuem um caráter mais popular que a composição do conselho do OP. Nas assembleias regionais, a maior participação é de indivíduos com no máximo o 1º grau completo, 68%. Destaca-se o fato de que os analfabetos estão em maior número que sua representação no âmbito municipal. Já no conselho do OP, identifica-se um perfil mais elevado, porém continuam a predominar aqueles com escolaridade até 1º grau completo, 56%, 18% inferior às assembleias regionais.

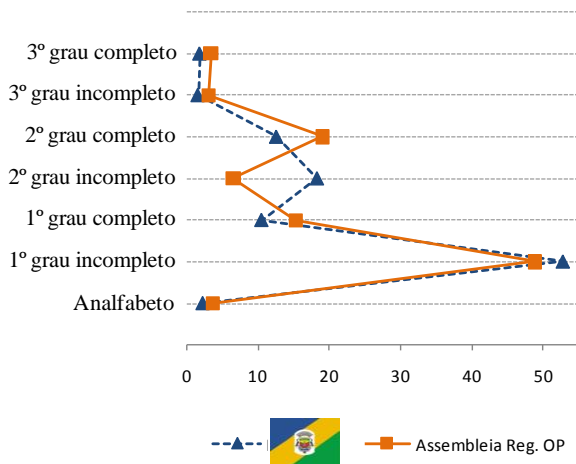


GRÁFICO 11: ESCOLARIDADE DOS PARTICIPANTES DAS ASSEMBLEIAS REGIONAIS NO ANO DE 2007

Fonte: Projeto Participação e Exclusão nos Conselhos Gestores e Orçamento Participativo e TRE-SC. Processamento dos dados feito pelo autor.

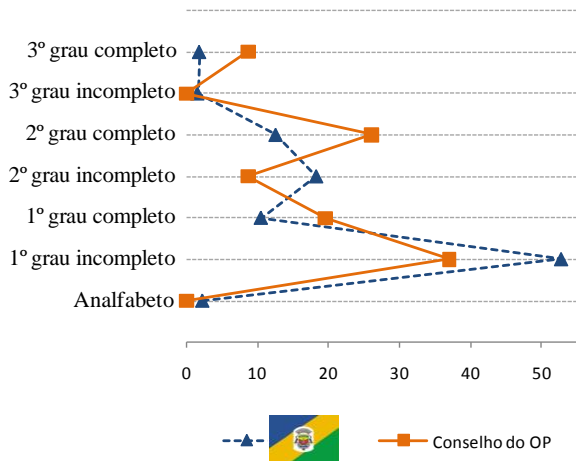


GRÁFICO 12: ESCOLARIDADE DOS PARTICIPANTES DO CONSELHO DO OP NO ANO DE 2007

Fonte: Projeto Participação e Exclusão nos Conselhos Gestores e Orçamento Participativo e TRE-SC. Processamento dos dados feito pelo autor.

Seguindo a mesma linha de raciocínio, quanto à renda dos participantes, gráficos 13 e 14, constata-se que aproximadamente 77% dos participantes das assembleias regionais possuem renda de até três salários mínimos. Já na instância representativa, conselho do OP, o perfil de renda sofre uma elevação, porém com predomínio dos indivíduos com renda de até três mínimos, 61%, 21% inferior ao registrado nas assembleias. Há uma presença maior dos que ganham acima de cinco mínimos, 105% superior que nas assembleias regionais.

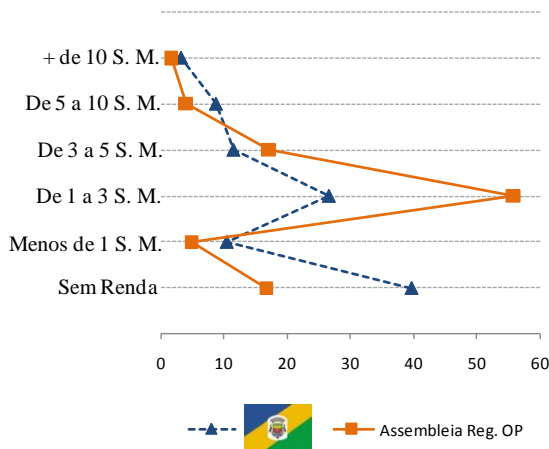


GRÁFICO 13: RENDA DOS PARTICIPANTES DAS ASSEMBLEIAS REGIONAIS NO ANO DE 2007

Fonte: Projeto Participação e Exclusão nos Conselhos Gestores e Orçamento Participativo e TRE-SC. Processamento dos dados feito pelo autor.

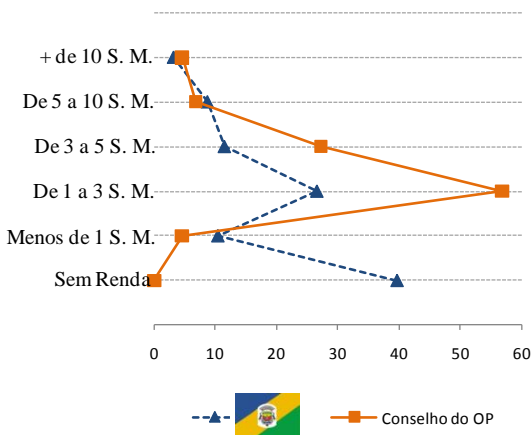


GRÁFICO 14: RENDA DOS PARTICIPANTES DO CONSELHO DO OP NO ANO DE 2007

Fonte: Projeto Participação e Exclusão nos Conselhos Gestores e Orçamento Participativo e TRE-SC. Processamento dos dados feito pelo autor.

Em relação ao sexo, gráficos 15 e 16, constata-se uma forte presença feminina nas duas instâncias de participação. Por se tratar de um espaço de representação, os dados relativos ao sexo no conselho do OP merecem maior destaque. Apesar de haver uma leve predominância masculina, as mulheres ocupam 47% do espaço. Esse dado está abaixo do que elas representam no município, porém – se considerarmos as tradicionais instâncias representativas, os legislativos, nas três esferas de governo – representa uma grande conquista desse público que, historicamente, esteve excluído dos espaços de decisão política. Se forem consideradas as últimas três eleições para o legislativo municipal, em todas elas apenas uma mulher foi eleita vereadora: em 2000 foi eleita Maria Bernadete Salazar – PMDB, em 2004 foi eleita Salete Orlandina Cardoso – PSDB e em 2008 a mesma vereadora, Salete Orlandina Cardoso, conquistou um acento na Câmara de Vereadores, mostrando que o município de Biguaçu não foge ao padrão nacional que lega ao público feminino um espaço secundário dentro dos espaços tradicionais da política.



GRÁFICO 15: SEXO DOS PARTICIPANTES DAS ASSEMBLEIAS REGIONAIS NO ANO DE 2007

Fonte: Projeto Participação e Exclusão nos Conselhos Gestores e Orçamento Participativo e TRE-SC. Processamento dos dados feito pelo autor.

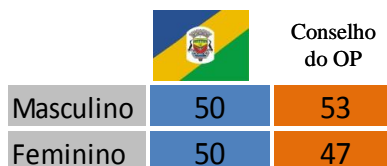


GRÁFICO 16: SEXO DOS PARTICIPANTES DO CONSELHO DO OP NO ANO DE 2007

Fonte: Projeto Participação e Exclusão nos Conselhos Gestores e Orçamento Participativo e TRE-SC. Processamento dos dados feito pelo autor.

Quanto à instância de participação direta, o OP possui uma capacidade de trazer para o centro decisório indivíduos cujo perfil de renda e escolaridade se aproxima do registrado no município, com predominância dos segmentos mais carentes. Uma das características dessas assembleias é a presença do chefe do executivo e do seu secretariado. Dessa forma, constitui-se, assim, em uma oportunidade ímpar para os cidadãos mais carentes e de regiões mais afastadas do centro levarem as demandas, exercendo maior pressão, reivindicando maior visibilidade e, por consequência, gerando maior *accountability*.

Na instância representativa, conselho do OP, constatou-se um perfil representativo que se assemelha ao perfil observado no município, trazendo, segundo Luchmann & Borba (2009), a idéia de “representação espelho” (p. 49) segundo a idéia de Hanna Pitkin. Além da presença desse público mais pobre, evidencia-se a forte presença da representação feminina, algo pouco comum nas instâncias representativas tradicionais. Sabe-se que nesse espaço ainda registra-se a ausência dos mais pobres entre os pobres, porém não se pode negar a abertura que essa

experiência trouxe a esse público, não só os pobres, mas os afastados geograficamente do centro que, pelas características das cidades, são geralmente os mais esquecidos.

A tentativa de inserir uma dimensão simbólica dentro do ideário de justiça remete a um debate dentro das ciências sociais entre “redistribuição” e “reconhecimento”. Por detrás da questão inclusiva pode estar presente a dimensão do reconhecimento porque, para que um determinado segmento social – os mais pobres, historicamente excluídos dos processos decisórios da política – seja incluído, ele precisa ser reconhecido enquanto cidadão e precisa ter suas demandas visualizadas e acolhidas pelo poder público. Para Krischke,

[...] há no orçamento participativo não só uma abertura de oportunidades de acesso (e redistribuição) à riqueza social (o orçamento da cidade), mas também de participação no processo decisório (ainda que formalmente apenas em caráter consultivo). Nesse processo, os participantes são reconhecidos na condição de cidadãos dotados de direitos e obrigações, com seus diferentes interesses, gostos e peculiaridade socioculturais (KRISCHKE, 2003, p. 6).

A grande questão que se coloca quando os temas em debates são os da redistribuição e do reconhecimento⁵⁹ é em que medida, atualmente, essas duas dimensões caminham juntas⁶⁰. Fraser (2007) não vislumbra em um curto período de tempo uma possível conjugação entre essas duas dimensões. Segundo o diagnóstico da autora, “em muitos casos, as lutas por reconhecimento estão separadas das lutas por redistribuição” (FRASER, 2007, p. 114). Porém, ela afirma que essa separação se constitui em uma falsa dicotomia. “A justiça hoje exige *tanto* a redistribuição *quanto* o reconhecimento; nenhum dos dois por si só é suficiente” (*idem*).

⁵⁹ Vale lembrar que não se trata de reduzir a noção de reconhecimento de autores como Fraser às análises contidas nesta parte do capítulo. O reconhecimento nos moldes da autora remete a idéia de construção de identidades que resultam na conquista de direitos. Em relação a este estudo, em nenhum momento as evidências sustentam que o caráter inclusivo observado pode ser tido como uma confirmação empírica da existência do reconhecimento. Apenas faz-se esta relação no intuito de lançar possíveis desdobramentos teóricos enriquecendo o debate.

⁶⁰ Segundo Krischke, “as políticas de reconhecimento da diferença e da identidade surgem historicamente em conjunção às demandas por redistribuição socioeconômicas” (2003, p. 4).

Segundo Neves (2007), Fraser “propõe que apenas as demandas que consigam articular o princípio do reconhecimento com uma preocupação redistributiva possam aspirar à luta contra as diversas formas de injustiças que medram no mundo contemporâneo: tanto as simbólicas quanto as materiais” (NEVES, 2007, p. 121). Para o autor, “a questão do reconhecimento dos direitos e da identidade de grupo minoritário marcados por estigmas e desprezo social é fundamental para a consolidação da democracia e a ampliação da igualdade entre nós” (NEVES, 2007, p. 118).

Dessa forma, inserir a dimensão do reconhecimento no debate das experiências democráticas brasileiras como o OP é condição essencial para a consolidação e ampliação da democracia. Para finalizar, Neves afirma essa necessidade porque, segundo ele, “a questão do reconhecimento está no cerne da contemporaneidade brasileira” (NEVES, 2007, p. 123).

5 OP e as eleições municipais

Neste capítulo propõe-se estudar o OP em face às eleições municipais de 2000, 2004 e 2008. Pretende-se, com isso, lançar luz às possíveis relações ocultas existentes entre OP e o resultado das urnas eleitorais. Os dados utilizados não permitem estabelecer uma relação causal direta entre OP e eleições, porém, permite buscar indícios da existência/ausência de tais relações.

5.1 As eleições municipais de 2000 e 2004

Antes de iniciar as análises das eleições de 2000 e 2004 faz-se necessário apresentar brevemente o resultado das eleições de 1996, como preâmbulo das corridas eleitorais seguintes. Nesse pleito, o candidato vencedor foi Arlindo Corrêa do PPB (Partido Progressista Brasileiro) com 10.903 votos, seguido pelo candidato do PMDB Ivo Delagnelo com 6.673 e pelo candidato do PT João José dos Santos com 1.486 votos. Para o Legislativo, o vereador mais votado foi Vilmar Astrogildo de Souza, popularmente conhecido por Tuta do PMDB com 886 votos. Com o fim dessa gestão (97-2000) e a chegada de mais uma eleição, 2000, houve uma reconfiguração das forças políticas em disputa no município.

Os dois partidos derrotados no pleito anterior, PMDB e PT, fecham acordo e lançam a coligação “Compromisso com o povo”, tendo como candidato a prefeito Tuta do PMDB, vereador mais votado na eleição de 1996, fazendo frente à situação que fechou acordo com uma ampla coalizão de partidos (PAN, PFL, PPB, PSC, PSDB e PTB), compondo a coligação “Força Biguaçu” cujo candidato era José Deschamps do PPB. Desse pleito, a coligação “Compromisso com o povo”, PMDB e PT saem vitoriosos com 12.435 votos e a situação, liderada pelo PPB, derrotada com 10.258, conforme tabela 4.

TABELA 4: RESULTADO FINAL ELEIÇÕES DE 2000 (VOTOS VÁLIDOS)

| Candidato/Partido | % de Votos | nº de Votos |
|--|------------|-------------|
| Tuta  | 55% | 12.435 |
| José Deschamps  | 45% | 10.258 |

Fonte: TRE-SC

Como foi apresentado na introdução desse trabalho, antes do término da gestão (2001-2004), o PT rompe com PMDB e se retira do governo municipal. Com isso, a eleição seguinte, 2004, foi marcada pelo número de candidatos que pleitearam assumir a chefia do executivo local, pondo fim à polarização na disputa do poder. Nesse pleito, 2004, quatro coligações disputaram a preferência do eleitorado: “Biguaçu mudar e crescer” (PSDB e PTB) com o candidato a prefeito Pedro Cardoso – PSDB; a “Coligação PT, PCdoB e PSB” com a candidata a prefeita Leila – PT; a coligação “Rumo ao desenvolvimento” (PMDB e PPS) com o candidato a reeleição Tuta – PMDB e a coligação “Muito mais por Biguaçu” (PFL e PP) com o candidato a prefeito Sandro – PFL. O candidato a reeleição Tuta venceu seus concorrentes, obtendo 63% dos votos válidos, tabela 5, com um crescimento, em número de votos do pleito de 2000 para 2004, de 35%, sendo que, na primeira eleição, para o executivo local, 2000, possuía apenas um concorrente, enquanto na tentativa de reeleição teve que disputar a preferência do eleitorado com outros três candidatos, o que não o impediu de atingir expressiva votação.

TABELA 5: RESULTADO FINAL ELEIÇÕES 2004 (VOTOS VÁLIDOS)

| Candidato/Partido | % de Votos | nº de Votos |
|---|------------|-------------|
| Tuta  | 63 | 16.843 |
| Sandro  | 14 | 3.704 |
| Pedro Cardoso  | 13 | 3.333 |
| Leila  | 10 | 2.664 |

Fonte: TRE-SC

Frente aos resultados preliminares acima, uma questão se coloca: o que teria contribuído para esse expressivo crescimento do candidato Tuta? Responder essa questão não é tarefa fácil, já que a eleição é um fenômeno multicausal⁶¹. Neste sentido, podem-se resgatar as contribuições, no campo da epistemologia, de um dos autores da “Sociologia Clássica”, Max Weber. Segundo o autor “o número e a natureza das causas que determinam qualquer acontecimento individual são sempre infinitos” (1991, p. 94). Ou seja, com base na literatura e naquilo que se julgar conveniente a partir do comportamento dos dados, procurar-se-á analisar o fenômeno das eleições a partir de alguns aspectos, o que não permite afirmar que estes esgotarão a realidade. Além disso, há o fato de haver uma tendência reelecionista nas eleições municipais no Brasil que se confirmou em 2008 com uma onda de reeleições pelo país⁶². Ponderando todas essas questões e ciente da complexidade do objeto estudado, a hipótese que se lança para a verificação é a seguinte: o OP contribuiu para que o candidato Tuta, então prefeito do município, expandisse suas bases eleitorais de modo a atingir grande desempenho frente aos outros três concorrentes nas eleições de 2004⁶³. Antes de começar as análises, é importante deixar claro que os dados disponíveis não possibilitam estabelecer uma relação direta entre OP e expansão das bases eleitorais, porém permitem inferir possíveis ligações, lançando luz às relações ocultas existentes entre OP e eleições municipais.

Antes de iniciar as análises, há a necessidade de apresentar um referencial teórico que, *lato sensu*, poderá auxiliar nas análises que seguirão. Esse referencial é advindo dos estudos de conexão eleitoral desenvolvidos por cientistas que estudaram as produções das casas legislativas. Pertencente ao modelo distributivista, cuja origem está nos estudos sobre a produção e organização legislativa estadunidense, “o elemento-chave para a explicação da produção e organização legislativa

⁶¹ Para Almeida 2008, o que favorece um candidato a reeleição pra um cargo executivo não é em si a possibilidade de uso da máquina pública para conseguir votos, mas sim o fato deste candidato ter construído um lugar na memória do eleitor ao longo do primeiro mandato, o *recall*.

⁶² Segundo BORBA, Julian; SILVA, Rafael da; MONTEIRO, Felipe Mattos e SILVA, Danilo Quadros da; o ano de 2008 registrou alto percentual de reeleição, “com taxas de 66%, contra algo em torno de 58% em eleições anteriores” (2009, p. 97).

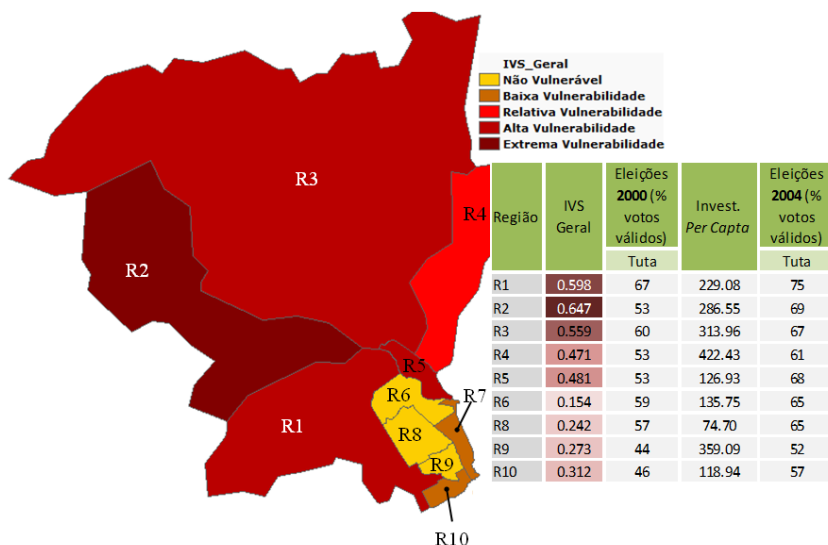
⁶³ Esta questão não pode ser confundida com a idéia de que, sem OP, Tuta não teria se reeleito.

se localiza em esfera externa ao Congresso, a saber, no momento eleitoral: a forma e os procedimentos pelos quais os representantes se elegem estariam na raiz não só do que se produz no Congresso, mas também da moldura institucional ali observada [...]” (CARVALHO, 2003, p. 32). Com base em uma análise atomizada dos congressistas, a explicação em relação a sua atuação se dá estabelecendo uma conexão entre o produto da sua atuação e o perfil da clientela que o elegeu, a qual seria a conexão eleitoral.

Assim, a matriz teórica de fundo do modelo distributivista é a escolha racional. Os congressistas possuem um objetivo, a reeleição e, para isso, atuarão direcionando suas ações para cumprir esse objetivo. Nas palavras de Limongi, “congressistas querem se reeleger e, para isso, precisam contentar suas clientelas” (LIMONGI *apud* CARVALHO, 2003, p. 33). Atender as demandas de líderes locais e de sua clientela é condição essencial para futuramente conquistar apoio necessário que o conduza à reeleição. É o atendimento a essas demandas que se transformam em dividendos que futuramente se materializarão em apoios políticos. Assim, em se tratando de OP, segundo a teoria, deve haver uma relação entre regiões onde o candidato Tuta recebeu mais votos e montante maior de investimentos a elas destinados via OP.

Inicia-se a tentativa de averiguação traçando a geografia do voto de Tuta nas duas eleições, 2000 e 2004, segundo as regiões do OP, mapa 3⁶⁴. Apesar da votação do candidato ser pouco heterogênea em 2000, é possível identificar que Tuta obteve menor percentual médio de votação entre as regiões centrais do município, enquanto nas regiões periféricas esse percentual médio se eleva. Assim, a base eleitoral do candidato está mais fortemente constituída nessas regiões, periféricas e vulneráveis, destacando-se o caso da região 1 com o segundo maior IVS e com o maior percentual de votos para o candidato.

⁶⁴ Pegaram-se todos os votos desagregados por seção, alocou-os nas respectivas regiões segundo o endereçamento da seção disponibilizado pelo TRE-SC. A região 7 ficou de fora porque, segundo a fonte, não havia seção naquele local. Dessa forma, atenta-se para uma pequena imperfeição dos dados que não compromete o conjunto das conclusões contidas nesse capítulo.



MAPA 3: VOTAÇÃO DO CANDIDATO TUTA (2000-2004)⁶⁵

Fonte: TRE-SC. Elaboração do autor.

Nas eleições de 2004, há um crescimento generalizado do número de votos em todas as regiões do OP, porém, assim como na eleição anterior, os maiores percentuais foram obtidos nas regiões periféricas e com alto IVS. Assim, são nas regiões com esse perfil que Tuta consolida sua base eleitoral. Logo, se a sua base é constituída por regiões mais vulneráveis, tendencialmente o perfil dos seus eleitores segue no mesmo sentido ou algo muito próximo. Outra informação importante extraída da figura acima é que a votação do candidato Tuta está pouco relacionada com os investimentos destinados às regiões via OP⁶⁶. Isso se

⁶⁵ Foram considerados os votos válidos de cada região para a construção do percentual do candidato.

⁶⁶ Há que se fazer uma ressalva, os dados de investimentos aqui analisados são aqueles com direcionamentos específicos a cada região via OP, desconsiderou-se os dados de investimentos gerais sem endereçamento específico via OP, e os investimentos que não passaram pelo OP no referido período.

torna mais evidente quando se contrasta as posições ocupadas pelas regiões nos investimentos do OP com as posições ocupadas pelas mesmas no crescimento percentual do candidato Tuta, das eleições de 2000 para 2004, tabela 6. Constata-se fraca relação entre crescimento no percentual de votação e maior investimento recebido pela região. A penúltima região em investimentos, R5, é a segunda em crescimento da votação, assim como a primeira região em investimento, R4, é apenas a quinta região em crescimento da votação.

TABELA 6: POSTO DAS REGIÕES NO CRESCIMENTO DOS VOTOS E NO INVESTIMENTO VIA OP

| Posto ocupado pela região | Crescimento % de votos (2000-2004) | Investimento <i>Per capita</i> |
|---------------------------|------------------------------------|--------------------------------|
| 1º | R2 | R4 |
| 2º | R5 | R10 |
| 3º | R10 | R3 |
| 4º | R9 | R2 |
| 5º | R4 | R1 |
| 6º | R8 | R8 |
| 7º | R3 | R6 |
| 8º | R1 | R5 |
| 9º | R6 | R9 |

Fonte: TRE-SC, Secretaria do OP. Elaboração do autor

A fraca relação entre investimento via OP e aumento das bases eleitorais do candidato Tuta nas regiões mais vulneráveis se sustentam na medida em que os dois pleitos, de 2000 e 2004, são colocados lado a lado, segundo o IVS e o investimento *per capita* de cada região, conforme figura 2. Pode-se observar que, de um pleito para o outro, a base eleitoral do candidato Tuta cresceu fortemente nas regiões mais vulneráveis, R1, R2, R3 e R5 (gráficos localizados no lado direito da figura) em detrimento das regiões que receberam maior investimento do OP (gráficos no lado esquerdo da figura), confirmando a fraca relação entre investimento e votação.

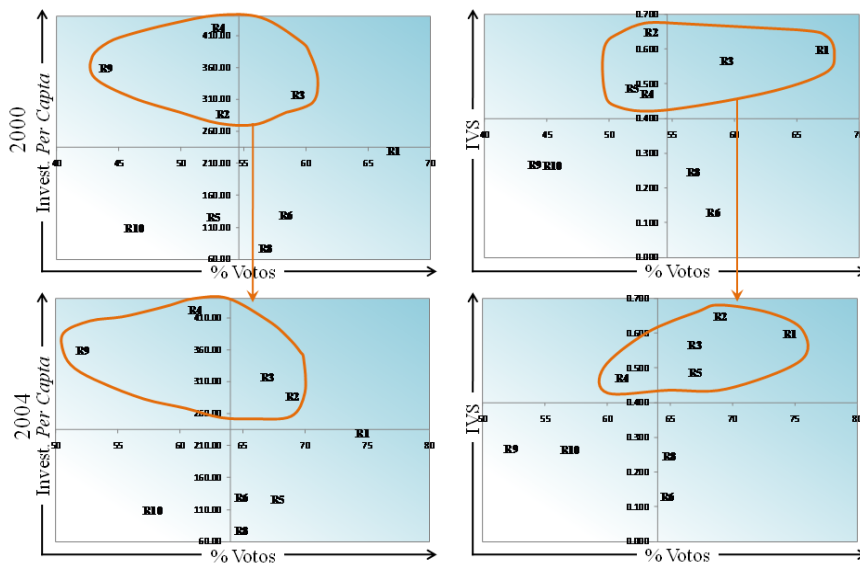


FIGURA 2: PERCENTUAL VÁLIDO VOTAÇÃO TUTA 2000 – 2004 POR REGIÃO DO OP
SEGUNDO O INVESTIMENTO PER CAPITA E IVS

Fontes: TRE-SC, IBGE e Secretaria do OP. Elaboração do autor

Uma forma de medir a intensidade da associação/dissociação entre duas variáveis, proporcionando maior consistência às afirmações, é através do teste de correlação. Os dados utilizados não permitem que se faça esse teste com validade estatística, porém, não se furtou em fazê-lo, desde que seja feito a seguinte ressalva: o resultado fica a título de complemento de informação⁶⁷. A tabela 7 traz os valores dos testes: é possível constatar que a votação de Tuta está positivamente associada

⁶⁷ O coeficiente de correlação utilizado foi o “r” de *Pearson*, indicado para variáveis numéricas ou intervalares. Segundo LEVIN & FOX, (2004), esse coeficiente tem melhor adequação quando se trabalha com uma amostra superior a 30 casos. O “r” de *Pearson* varia de -1 a 1, quanto mais próximo do 1, mais se evidencia uma relação proporcional e, quanto mais próximo do -1, mais se evidencia uma relação inversamente proporcional. O 0 aponta para inexistência de relação entre as variáveis.

com o IVS da região, ou seja, os percentuais de votação destinados a esse candidato aumentam nas regiões cujo IVS aumenta. Essa associação se torna mais evidente quando se passa para a eleição de 2004, estando esta mais associada com o IVS regional. Quanto ao investimento, a relação é negativa, ou seja, a votação de Tuta diminui à medida que as regiões aumentam o montante de investimentos recebidos via OP. Logo, a tese da conexão eleitoral não se confirma nesse caso, tendo em vista que foram nas regiões destinatárias de maior investimento onde o candidato Tuta menos cresceu em termos de percentual de votação.

TABELA 7: CORRELAÇÃO ENTRE A VARIÁVEL VOTAÇÃO (2000 E 2004) COM AS VARIÁVEIS IVS E INVESTIMENTO

| Atributo | Eleições | |
|-----------------------------------|----------|--------|
| | 2000 | 2004 |
| IVS | 0,347 | 0,595 |
| Investimento <i>per capita</i> | ----- | -0,217 |

Os dados acima dão indícios de uma confirmação da hipótese lançada inicialmente: o OP pode ter servido como um elemento catalisador na expansão da base eleitoral do candidato Tuta. Essa afirmação não pode ser confundida com a de que o OP foi o elemento único para a sua vitória, trabalha-se o OP como um facilitador na obtenção desse crescimento eleitoral. Com isso, surge outra curiosidade: partindo da premissa que o OP é uma forma de decisão dos recursos via investimento regional, como ele é responsável por ampliar as bases eleitorais se a votação do candidato Tuta não está relacionada aos investimentos aplicados pelo OP nas regiões?

Como foi visto no capítulo anterior, há duas formas de promover a redistribuição via OP: 1- através dos bens materiais, recursos, investimentos em obras e 2- através da inclusão de segmentos sociais nos espaços decisórios, dando-os visibilidade e reconhecimento. Dessa forma, o que se pode conjecturar, porém sem base factual para confirmação, é que devido à capilaridade da experiência, que consiste na capacidade de chegar ao cidadão morador da região mais longínqua, o OP, através das suas instâncias participativas indiretas, o COP e, principalmente as diretas, assembleias regionais, colocou o prefeito diante do cidadão que vivia mais afastado da sede do poder municipal. Esse contato periódico que a população passou a ter com o prefeito e seu secretariado gerou um sentimento de pertença e de estar sendo ouvido em momento que não são apenas os eleitorais. Assim, esse contato periódico pode ter favorecido Tuta no pleito de 2004, tendo em vista que, ao ser dada a largada para a corrida eleitoral, ele saiu muito à frente dos outros candidatos devido ao seu *recall* construído ano a ano através

do contato periódico com a população via instâncias participativas do OP⁶⁸.

Como toda política possui um impacto eleitoral, maior ou menor, positivo ou negativo, com o OP não poderia ser diferente. Mesmo sabendo que não é possível atestar peremptoriamente essa ligação, foi possível reunir um conjunto de indícios que apontam para a existência desta. Mesmo que o OP não seja um fator determinante para o sucesso eleitoral do candidato Tuta, ele pode ter sido um fator contributivo por ter trazido mudanças substanciais na vida do município e por ter levado a administração pública para mais próximo da população.

5.2 A corrida eleitoral de 2008

A eleição deste ano marcou o retorno da polarização na disputa pelo executivo entre duas coligações: “Acreditamos em Biguaçu”, composta por uma ampla coalizão de partidos (DEM, PDT, PP, PPS, PRP, PSB, PSDB, PTB e PV), sendo José Deschamps (PP) candidato a prefeito, e a coligação “Acreditar em Biguaçu é continuar a governar com o povo” (PMDB e PR), com o até então secretário da administração Alessandro Garbelotto (PMDB) candidato governista a prefeito. Outro fato que marcou essa eleição foi a candidatura de Tuta, até então prefeito por dois mandatos consecutivos, e de André, até então secretário do OP, a uma vaga no legislativo local.

A disputa resultou na derrota do candidato do PMDB ao executivo do município, tabela 8. Alessandro - PMDB obteve 43% da preferência do eleitor, enquanto José Deschamps - PP obteve 57%. Na corrida para conquistar um assento no legislativo, Tuta - PMDB foi o vereador mais votado com 2.282 e André – PMDB, o segundo mais votado com 1.558 votos. Nessa eleição, o OP entrou na pauta do debate eleitoral, a começar pelo nome da coligação da situação: “Acreditar em Biguaçu e continuar a governar com o povo”. Além disso, o candidato André, que havia coordenado a experiência até início de 2008 quando renunciou para concorrer às eleições, procurou manter uma vinculação direta da sua imagem com o OP, utilizando como nome de campanha e

⁶⁸ Não se nega o caráter escorregadio da relação causal entre OP e ampliação da base eleitoral, assim como não é negado a existência de outras variáveis intervenientes como por exemplo algumas políticas pró-pobre cujos recursos vêm do Governo Federal.

nome de urna “André Orçamento Participativo”. A princípio, o OP se apresentava como um trunfo para os governistas, porém, a estratégia do candidato da oposição, assim como o observado em outros municípios, foi a de se comprometer a manter a experiência e a melhorá-la.

TABELA 8: RESULTADO FINAL ELEIÇÕES 2008 (VOTOS VÁLIDOS)

| Candidato/Partido | % de Votos | nº de Votos |
|--|------------|-------------|
| José Deschamps  | 57 | 17.526 |
| Alessandro  | 43 | 13.221 |

Fonte: TRE-SC. Elaboração do autor

Se anteriormente havia insuficiência de dados que possibilitassem identificar de forma mais precisa tanto a base eleitoral do candidato quanto a relação que o OP estabelece com o resultado eleitoral, agora essa insuficiência, em grande parte, está suprida. Para a análise da eleição de 2008, utilizou-se uma pesquisa eleitoral realizada no município de Biguaçu duas semanas antecedentes ao pleito eleitoral⁶⁹. As análises das eleições anteriores apontam para o fato de que a base eleitoral do candidato Tuta do PMDB nas duas eleições, 2000 e 2004, era as regiões do OP com alto IVS e localizadas na periferia. Porém, em nada poderia se afirmar do perfil do eleitor, apesar de este ser inferido a partir das características regionais. Com a referida pesquisa eleitoral, foi possível traçar um perfil dos eleitores do candidato Alessandro – PMDB⁷⁰ e José Deschamps – PP, tabela 9.

Os dados da tabela confirmam o que até então se inferiu sobre a base eleitoral do candidato do PMDB. Anteriormente, pelo fato do PMDB predominar nas regiões mais vulneráveis, inferiu-se que o perfil dos seus eleitores seguiria no mesmo sentido. Como é possível constatar na referida tabela, os eleitores do candidato do PMDB possuem nível de escolaridade no máximo até a oitava série, possuem renda familiar de um até cinco salários mínimos e com uma leve predominância do

⁶⁹ Essa pesquisa foi um exercício dos alunos da disciplina de Métodos e Técnicas de Pesquisa do curso de Ciências Sociais – UFSC. A fonte será citada como CSO-UFSC em referência ao curso de graduação em Ciências Sociais da referida Universidade. Para mais informações sobre as informações técnicas da amostra e o planejamento e execução do campo, ver metodologia.

⁷⁰ Apesar de não constar um mapa com a geografia do voto do candidato governista, o mesmo possui suas bases nas regiões do OP com alto IVS e localizadas na periferia do município.

público feminino. Já o candidato Deschamps do PP se destaca pelo percentual de intenção de votos entre aqueles que completaram o segundo grau e com superior completo. Em relação à renda, destacam-se os eleitores com renda familiar superior a cinco salários mínimos, havendo uma leve predominância masculina.

TABELA 9: INTENÇÃO DE VOTOS SEGUNDO O PERFIL DEMOGRÁFICO DO ELEITOR⁷¹

| Variável | Atributo | José Deschamps | Alessandro Garbelotto |
|----------------|---------------------------|----------------|-----------------------|
| Sexo | Masculino | 57 | 44 |
| | Feminino | 43 | 56 |
| Escolaridade | Até a 4ª série | 17 | 36 |
| | Da 5ª a 8ª série | 22 | 32 |
| | Segundo grau (incompleto) | 14 | 8 |
| | Segundo grau (completo) | 34 | 18 |
| | Superior (incompleto) | 6 | 4 |
| | Superior (completo) | 7 | 1 |
| | | | |
| Renda Familiar | Menos de 1 S. M. | 1 | 3 |
| | De 1 até 2 S. M. | 20 | 35 |
| | Mais de 2 até 5 S. M. | 45 | 47 |
| | Mais de 5 até 10 S. M. | 23 | 10 |
| | Mais de 10 S. M. | 10 | 4 |

Fonte: CSO-UFSC. Elaboração do autor

Para melhor visualização dos dados acima, foi realizada uma análise de correspondência múltipla ou de homogeneidade (HOMALS), que apresenta todos os dados em um plano gráfico. Esse é um tipo de análise multivariada que reduz as dimensões dos dados de uma matriz de duas ou mais entradas, sendo possível analisar virtuais correspondências entre as categorias dessas variáveis, ou seja, a relação que as categorias estabelecem conjuntamente e simultaneamente em um

⁷¹ As caselas em destaque amarelo apresentam diferenças estatísticas significantes.

plano gráfico bidimensional simples⁷². Cada ponto do gráfico é referente a uma categoria das variáveis dispostas na legenda, os pontos mais próximos se relacionam entre si e, no raciocínio inverso, os pontos que se afastam possuem pouca ou nenhuma relação.

Como é possível observar no gráfico 17, a intenção de votos no candidato Garbelotto – PMDB (destaque verde) está mais próxima⁷³ do público feminino, com renda familiar de até cinco salários mínimos, com no máximo até a oitava série. Enquanto a intenção de votos no candidato Deschamps (destaque azul) está mais próxima dos eleitores masculinos, com superior completo e incompleto e renda familiar superior a cinco mínimos.

⁷² A HOMALS tem correspondência direta com o teste de associação entre variáveis, o Qui-Quadrado (MINGOTI, 2005, p. 266).

⁷³ A composição dos grupos de proximidade entre as categorias utilizou como critério as estatísticas do cruzamento de dados (crosstabs): % de cada categoria, valor da significância do qui-quadrado e análise residual.

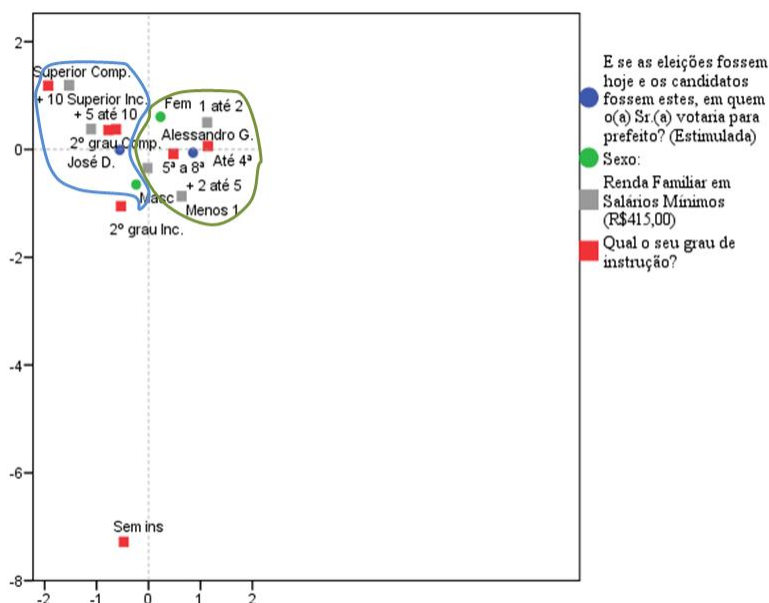


GRÁFICO 17: REPRESENTAÇÃO GRÁFICA DO PERFIL DOS ELEITORES DE CADA CANDIDATO

Fonte: CSO-UFSC. Elaboração do autor

Para avaliar se o OP atuou como um captador de votos para o candidato da situação, utilizou-se a avaliação que os eleitores fizeram da experiência, cruzada pela intenção de voto no candidato, gráfico 18. Como pode ser observado, apenas entre aqueles que avaliam como “ótimo” o OP, o candidato do governo obteve maior percentual de intenção de votos. Já o candidato oposicionista obteve a maioria das intenções de votos entre os eleitores que avaliaram como “bom”, “regular”, “ruim” e “péssimo” e também entre aqueles que desconhecem a experiência.

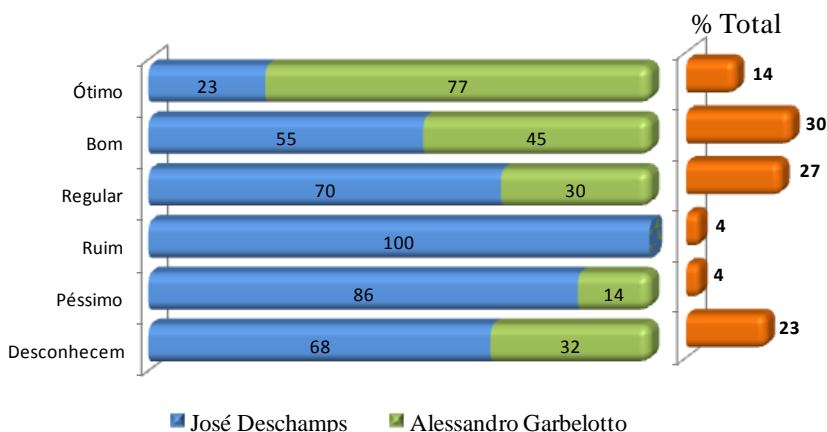


GRÁFICO 18: INTENÇÃO DE VOTO SEGUNDO A AVALIAÇÃO DO OP

Fonte: CSO-UFSC. Elaboração do autor

Os dados apresentados no gráfico acima vão na contramão do que se concluiu até o momento, invalidando as inferências feitas. Porém, há de se fazer uma ressalva importante: o candidato da situação era oriundo de uma secretaria pouco popular entre o eleitorado e não possuía uma ligação direta com o OP. Assim, essa eleição para o executivo dificulta qualquer análise que procure estabelecer uma relação entre OP e eleições. Há ainda o fato de que uma das promessas do candidato da oposição era a de manter a experiência. Mesmo constatando o pouco peso favorável do OP na votação do candidato da situação, uma pergunta inquietante surge: por que o candidato governista saiu derrotado sendo que a administração era bem avaliada, 63% de “ótimo” e “bom”, e Garbelotto era o candidato de Tuta, até então prefeito por dois mandatos, que obteve a maior votação para o legislativo local naquele ano?

Para responder essa questão, serão utilizados três elementos apontados por Almeida (2008) que, agindo conjuntamente, permitem ao pesquisador prever o desfecho de uma corrida eleitoral: avaliação da atual gestão, identidade do candidato e a lembrança (*recall*). A relação entre a variável “avaliação de desempenho” e “voto” é conhecida na

Ciência Política⁷⁴. Basicamente, ela é traduzida nos seguintes termos: o candidato da situação cuja administração é bem avaliada, é franco favorito a ganhar a eleição. Segundo Almeida (2008), “quando a soma de “ótimo” e de “bom” de um governo fica acima de 45%-50%, o cenário é de eleição governista e o favorito é sempre o candidato do governo” (p. 45). Porém, o que se viu foi o contrário (gráfico 19): a administração Tuta possuía 63% de “ótimo” e de “bom” e o candidato governista foi derrotado. Há de se destacar o que está por detrás da avaliação da gestão: geralmente uma boa avaliação da atual gestão é sinônimo de intenção do eleitorado por uma continuidade do trabalho até o momento realizado, logo, não se trata de uma transferência automática de prestígio do prefeito para o seu candidato a sucessão, ou de uma desejabilidade de vitória desse candidato⁷⁵.

O dado de avaliação remete à variável “identidade”. Como pode ser visto no mesmo gráfico, Deschamps conseguiu construir uma imagem de oposição à atual administração, angariou a maioria dos votos dos insatisfeitos e daqueles que avaliam como “regular”. Já Garbelotto não conseguiu construir uma imagem de candidato da situação, ganhou a maioria dos votos entre os que avaliavam como “ótimo” a administração, porém, dividiu os votos dos que avaliavam “bom” e ainda perdeu a grande maioria dos que avaliam como “regular”. Geralmente, em uma eleição onde os candidatos possuem uma imagem bem definida diante do público, o fiel da balança são os eleitores que avaliam de forma mediana a administração, mas não foi o caso de Biguaçu. O grande filão do candidato governista seria aqueles que avaliam positivamente, porém, parte desse eleitorado ficou do lado da oposição.

⁷⁴ CARREIRÃO (2002) resgata na literatura nacional e internacional os autores que trabalharam com a dimensão “voto e avaliação de desempenho”.

⁷⁵ Considerar uma eleição favorável somente pelo percentual de avaliação positiva de uma administração é um risco muito grande que assume a coordenação da campanha governista. Um indício de que a transferência de voto não é automática, é quando se cruza a intenção de voto com o voto retrospectivo (para quem o (a) sr (a). votou nas eleições passadas). Dos 62% que disseram ter votado em Tuta nas eleições de 2004, apenas 49,6% intencionaram voto para o indicado de Tuta. O resto ficou com o candidato da oposição.

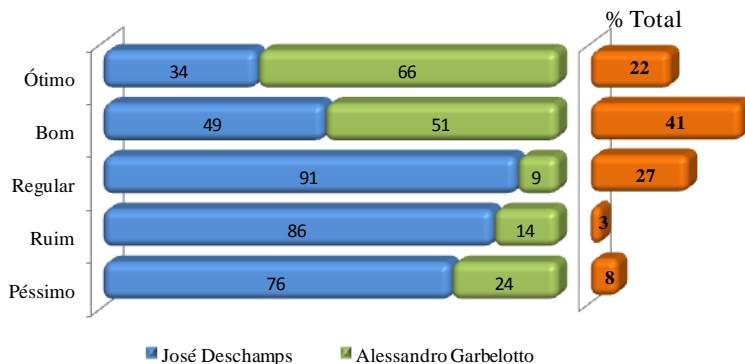


GRÁFICO 19: INTENÇÃO DE VOTO SEGUNDO AVALIAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

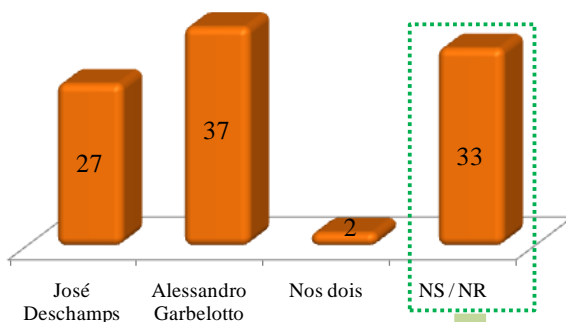
Fonte: CSO-UFSC. Elaboração do autor

O terceiro elemento levantado por Almeida é o *recall* ou a lembrança do candidato, o qual pode ser avaliado de duas formas: 1- se o candidato possui um histórico de participação em outras eleições e 2- se o candidato é lembrado através da intenção de voto espontânea. No caso da eleição de 2008, o candidato da oposição possui um histórico de participação em outras eleições, a de 2000, quando obteve 45% dos votos, perdendo a eleição para o candidato Tuta. Já Garbelotto não possuía, até então, histórico de participação em outras eleições e pesa contra ele o fato de ter sido secretário de uma pasta, administração, pouco popular entre os eleitores. De antemão, tem-se elementos a favor do candidato da oposição, favoritismo que se confirma com a intenção de voto espontânea⁷⁶ onde o oposicionista obtém 48% das intenções e o candidato governista obtém 29%. Além dos três elementos vistos acima, pode-se agregar um quarto: a rejeição ao candidato.

A rejeição é um dado importante porque mostra o percentual de eleitores que não votariam no candidato de jeito nenhum, ou seja, qualquer ação direcionada a esse público tende a fracassar. O gráfico 20 traz a rejeição aos candidatos. Como se pode observar, 37% disseram não votar no candidato da situação e 27% no candidato da oposição. Já é

⁷⁶ Esse tipo de voto, espontâneo, remete à lembrança do eleitor em relação ao candidato porque não oferece ao eleitor opções de resposta. Deixa-se ele mencionar o nome de um candidato, por exemplo: se as eleições fossem hoje, em quem o(a) sr.(a) votaria?

possível identificar uma maior rejeição a Garbelotto. Além disso, daqueles que não responderam ou não souberam opinar, 74% mencionaram, na intenção de voto estimulada, o nome do candidato Deschamps.



Deste público, 74%, na intenção de voto estimulada, optou pelo candidato da oposição

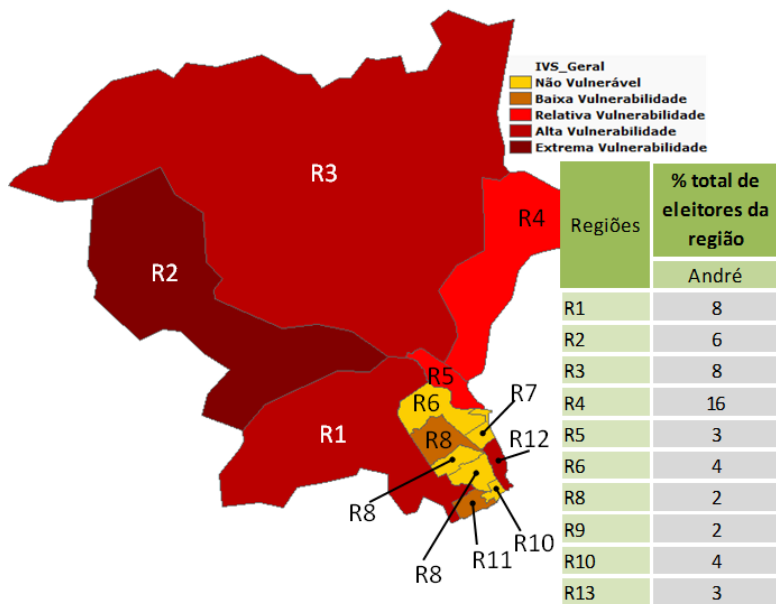
GRÁFICO 20: REJEIÇÃO AOS CANDIDATOS
Fonte: CSO-UFSC. Elaboração do autor

Apesar dos limites dessa pesquisa, foi possível constatar que o cenário durante a campanha eleitoral não foi favorável ao candidato da situação, favorecendo sempre o opositor, favoritismo materializado nas urnas, onde a situação saiu derrotada. Frente aos dados vistos acima, pode-se dizer “que há eleições possíveis de serem vencidas e eleições impossíveis, independentemente do *marketing* e da comunicação eleitoral” (ALMEIDA, 2008, p. 59) e que a eleição para os governistas se apresentava como uma missão quase impossível⁷⁷.

⁷⁷ Vale lembrar que a estratégia de campanha da oposição foi inteligente no sentido de identificar as principais insatisfações da população com a atual administração, e revertê-las em votos. Foi o que aconteceu com os eleitores insatisfeitos com a administração municipal no tocante a política de geração de empregos e de saúde. Com uma imagem de empresário de sucesso e gerador de empregos, Deschamps conseguiu angariar votos de 64% dos eleitores que apontaram o desemprego como o maior problema do município (25%) e conquistou votos de 71% dos eleitores que apontaram ser a saúde o maior problema (14%).

Para finalizar, há o caso do candidato a vereador André. A eleição de 2008 foi a sua primeira, desde o rompimento do PT em 2002, ele assumiu a coordenação do OP, deixando esse cargo em 2008 para concorrer às eleições municipais. A tese apresentada como uma das possíveis explicações para a expansão das bases eleitorais do candidato Tuta nas eleições de 2000 e 2004 valem para o caso do André. O seu constante contato com a população nas assembleias regionais, servindo de mediador entre prefeitura e população, estando presente em diversos momentos do OP que, não só nas assembleias, mas também nas entregas das ordens de serviços e das obras concluídas, possibilitou-o criar uma imagem consolidada na memória do eleitor. Assim, o seu *recall* não consistia em ter participado de outras eleições, mas sim, provinha do seu intenso contato com a população, principalmente as mais afastadas.

Desse contato com os cidadãos residentes em regiões mais afastadas, resultou a conquista de um maior percentual de votos nas regiões mais periféricas do município, sendo as mais vulneráveis. Assim, a constituição da sua base manteve o padrão, até o momento observado, entre os candidatos da situação ligados principalmente ao OP (mapa 4). As regiões periféricas e mais vulneráveis 1, 2, 3 e 4 foram as que o candidato obteve os maiores percentuais, destacando-se o caso da R4, onde André obteve 16% dos votos do total do eleitorado da região.



MAPA 4: BASE ELEITORAL DO CANDIDATO A VEREADOR ANDRÉ
Fonte: IBGE, TRE-SC e Secretaria do OP. Elaboração do autor

Contrastando em um plano gráfico a votação do candidato com o IVS e o investimento obtido pela região no segundo momento do OP (gráfico 21), constata-se que a sua votação está fortemente relacionada com as regiões periféricas e vulneráveis e menos associadas aos investimentos por elas recebidos via OP. Dessa forma, corrobora-se o que até o momento vem se sustentando, ou seja, o OP pode ter agido de forma a aproximar população e poder público, propiciando que os candidatos fortemente identificados com a experiência tenham conseguido construir uma imagem positiva e duradoura na memória dos

eleitores, imagem esta que possivelmente pode ter se materializado em votos.

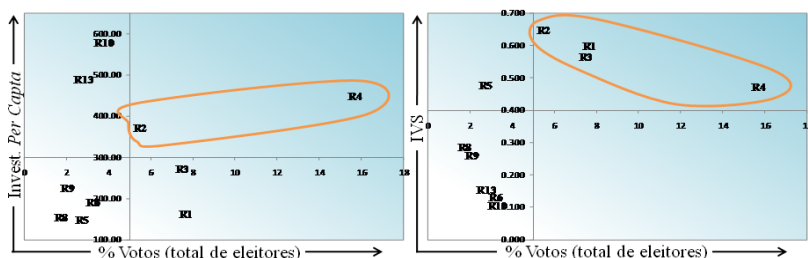


GRÁFICO 21: VOTAÇÃO DO CANDIDATO ANDRÉ SEGUNDO IVS E INVESTIMENTO PER CAPITA DE CADA REGIÃO

Fontes: TRE-SC, IBGE e Secretaria do OP. Elaboração do autor

Com base nos dados observados nesse capítulo, foi possível concluir a fraca relação entre montante de investimentos nas regiões do OP e votação, ou seja, não foi nas regiões que receberam maior montante de investimento que o PMDB conseguiu crescer em votação e, no caso de 2008, onde obteve maiores percentuais que os concorrentes. Logo, os pressupostos da conexão eleitoral não se fizeram presentes, já que eles advogam haver a existência de uma ligação entre a base eleitoral do candidato e destino dos recursos por ele conquistado, ou seja, no caso dos estudos legislativos, o congressista nortearia sua atuação de modo a favorecer a sua clientela. O que se observou em termos de votação, ou de construção de base eleitoral por parte do PMDB, foi que nas regiões de característica socioeconômica baixa e entre os eleitores de baixo perfil socioeconômico, os candidatos do partido conseguiram construir suas bases eleitorais.

Fato semelhante a esse foi observado por Loeck (2008) no município de Porto Alegre. Ao estudar as eleições de 2004, o autor constatou que nas regiões mais vulneráveis do OP daquela cidade, o PT obteve maior percentual de votação que o PPS, assim como este obteve maior percentual de votação que o PT nas regiões de melhores condições de vida⁷⁸. Outro fato observado pelo autor e, que se assemelha aos resultados desse estudo, foi “que o PT não foi “favorecido” eleitoralmente nas regiões que receberam maiores recursos” (LOECK, 2008, p. 92). Dessa forma, invalidando uma leitura dos dados via conexão eleitoral.

O que poderia contribuir na compreensão dos resultados acima seria uma leitura via teoria sociológica do voto⁷⁹, tendo em vista que a característica socioeconômica das regiões se apresentou mais explicativa quanto à votação dos candidatos do PMDB do que a variável “investimento”. A idéia básica dessa teoria é a de que “o comportamento político deve ser analisado em seu contexto social e não como uma atividade autônoma” (FIGUEIREDO, 2008, p. 48). Como o voto é “o ato final de um processo mais amplo” (*idem*), para compreender o voto de “coletivos sociais” é necessário ter conhecimento do contexto (onde vivem e como vivem) dos eleitores pertencentes a esses coletivos. Dessa forma, seria o estudo das condições sociais adjacentes ao processo eleitoral que finda no dia da eleição que possibilitaria compreender o voto dos eleitores, já que o ato individual de votar não é “socialmente isolado”.

⁷⁸ Para medir a vulnerabilidade e a qualidade de vida das regiões, o autor utilizou o IVS (Índice de Vulnerabilidade Social) e o ICV (Índice de Condição de Vida), respectivamente.

⁷⁹ Devido os objetivos estabelecidos e a impossibilidade de entender o estudo, não será possível realizar um aprofundamento sobre a teoria sociológica do voto.

6 Considerações Finais

Ao fazer o resgate de alguns dos estudos realizados sobre OP, alguns fatos chamam a atenção. Primeiramente, há um considerável número de estudos dessa experiência, fazendo jus ao fato de ser uma das mais estudadas. Porém, eles se concentraram em alguns eixos temáticos. Entretanto, o OP – na condição de objeto social tornado objeto sociológico e político – possui uma complexidade que o torna algo a ser ainda desbravado pela academia, principalmente no tocante a alguns eixos pouco estudados.

Destes eixos, destaca-se o referente ao impacto eleitoral do OP. Como foi possível constatar nesse estudo, há uma dificuldade, devido os tipos de dados, em estabelecer uma ligação entre a experiência e as eleições municipais subsequentes a sua implantação. Porém, a questão de partida, referente às possíveis relações ocultas entre os dois acontecimentos, fez alimentar a idéia de alguma ligação. Sabe-se que eleições são um fenômeno complexo assim como o OP e que, dentro dos estudos eleitorais, existem alguns consensos, porém há inúmeros dissensos. Pretendeu-se aqui lançar luz para possíveis estudos, apresentando um eixo temático de estudo dessa experiência muito profícuo só que pouco trabalhado devido às dificuldades de obtenção de dados que possibilitem a execução de uma pesquisa. Mesmo frente a essa dificuldade, aventurou-se em tentar lançar algumas explicações mesmo que temporárias, deixando para o futuro o aprofundamento dos estudos e até a refutação das conclusões contidas nessa pesquisa.

Quanto ao efeito redistributivo, mostrou-se que a vitalidade de experiência participativa está associada ao seu desenho institucional. Claro que não se estudou outras variáveis, mas, para efeitos de distribuição de bens materiais e simbólicos, o desenho institucional do OP interferiu, seja positiva ou negativamente. O próprio OP carece de estudos que foquem essencialmente na temática do desenho institucional, tendo em vista que ele se mostrou importante para a virtuosidade da experiência.

Outro ponto importante desse trabalho diz respeito aos dados empíricos. Utilizaram-se vários tipos de dados de diversas fontes, primárias e secundárias. Esse fato é extremamente positivo tendo em vista que os objetos sociais que se tornam objetos de estudo assumem certo nível de complexidade que exigem do pesquisador desenvoltura

para trabalhar com dados diversos, sempre tendo em mente os limites dos mesmos, já que os dados produzidos por fontes secundárias não levam em consideração os objetivos específicos de uma dada pesquisa de âmbito acadêmico.

Seguem alguns pontos que merecem ser retomados na guisa de conclusão:

- 1- O OP de Biguaçu produziu um efeito redistributivo, porém ele esteve limitado pelo desenho institucional que teve como consequência direta a alteração no padrão distributivo do segundo momento (2006-2008);
- 2- Os cidadãos residentes nas regiões periféricas passaram a ser ouvidos periodicamente pelo poder público e, em partes, ter algumas demandas atendidas. Apesar das demandas sempre serem maiores que as possibilidades de investimento, a prefeitura mostrou eficiência no cumprimento do plano de investimentos do OP;
- 3- O cidadão com perfil de escolaridade e renda baixos encontrou no OP um espaço que possibilitou ter maior contato com o prefeito e seus secretários;
- 4- Pensando nas instâncias decisórias formais, no Conselho do OP, as mulheres encontraram um espaço de exercício da representação política, algo longe de ser conquistado por elas quando se fala das instâncias legislativas da democracia representativa tradicional;
- 5- A abrangência que o OP possui devido a sua organização possibilitou aos que estiveram diretamente ligados à experiência um bom desempenho enquanto candidatos a um cargo político local, possibilitando-os a construção de uma imagem mais consistente e duradoura na memória dos eleitores.

Considerando estudos anteriores, muito se avançou com essa pesquisa, porém, novos limites foram impostos. O principal deles diz respeito à obtenção de dados que possibilitem um estudo mais refinado sobre o impacto eleitoral do OP. Esse é atualmente o grande desafio. Tentou-se ampliar ao máximo os limites, mas sob o risco de cometer

erros analíticos, não foi possível ir com maior profundidade nas conclusões, ficando para estudos posteriores esse desafio.

Esse estudo termina respondendo algumas questões, porém, outras ficaram pouco trabalhadas e necessitam ser mais aprofundadas. Dessa forma, encerra-se deixando uma agenda de pesquisa para estudos futuros:

- 1- Aprofundar o debate institucional. Ficou patente a importância que o desenho institucional assume nas experiências participativas, é ele que balizará as ações dos indivíduos e que produzirá resultados. Porém, uma visão institucional da experiência não pode negligenciar o peso do fator cultural;
- 2- Evidenciou-se a necessidade de aprofundamento do debate entre redistribuição e reconhecimento. Nas sociedades contemporâneas, o ideário de justiça deve incluir a dimensão do reconhecimento. A questão que se deixa é a mesma levantada por Fraser (2007): “se as teorias de justiça distributiva podem adequadamente incluir os problemas de reconhecimento” (p. 123), e como se processaria essa inclusão;
- 3- Resgatar as teorias sociológicas do voto, já que, *prima facie*, elas apresentam um melhor poder explicativo para os resultados eleitorais dos candidatos e do partido ligados diretamente ao OP.

7 Referências

ALMEIDA, Alberto Carlos. **A cabeça do eleitor: estratégia de campanha, pesquisa e vitória eleitoral.** Rio de Janeiro: Record, 2008.

ARAÚJO, Suellen Flávia de. **O Efeito Distributivo do Orçamento Participativo: uma análise da experiência de Biguaçu (2002-2006).** Trabalho de conclusão do curso de Ciências Sociais UFSC, Florianópolis, 2007.

AVRITZER, Leonardo. **Orçamento Participativo e a Teoria Democrática: um balanço crítico.** In: AVRITZER e NAVARRO (orgs.). *A inovação democrática no Brasil.* São Paulo: Cortez, 2003.

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.). **A inovação democrática no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2003.

AVRITZER, Leonardo; PIRES, Roberto Rocha. **Orçamento Participativo, efeitos distributivos e combate à pobreza.** Teoria & Sociedade, nº especial: Políticas sociais e democracia no Brasil, p. 68 – 89, 2005.

AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático.** Opinião Pública, vol. 14, nº 1, p. 43 – 64, 2008.

BORBA, Julian; SILVA, Rafael da; MONTEIRO, Felipe Matos; SILVA, Danilo Cunha da. **Eleições de 2008 para prefeito em Florianópolis.** In: BAQUERO, Marcelo; CREMONESE, Dejalma (orgs.). *Eleições municipais 2008 uma análise do comportamento eleitoral brasileiro.* Ijuí: Ed. Ijuí, p. 83-118, 2009.

CARLOS, Euzineia. **Controle social e política redistributiva no Orçamento Participativo**. Vitória: Edufes, 2007.

CARVALHO, Nelson Rojas de. **E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

CARREIRÃO, Yan de Souza. **A decisão do voto nas eleições presidenciais brasileiras**. Florianópolis: EdUFSC, 2002.

CONSTANT, B. **Da Liberdade dos Antigos comparada à dos Modernos**. *Revista de Filosofia política*, pp. 9-25, 1985.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. **Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina**. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo (orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

DAHL, R. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Edusp, 2005.

DOWNS, A. **Uma Teoria Econômica da Democracia**. São Paulo: Edusp, 1999.

FRASER, Nancy. **Reconhecimento sem Ética?** In: SOUZA, Jessé; MATTOS, Patrícia (org.). *Teoria Crítica do Século XXI*. São Paulo: Annablume, 2007.

FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classe**. São Paulo, Ática, v. I e II, 1978.

FIGUEIREDO, Marcus. **A decisão do voto: democracia e racionalidade**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

FORTESKI, Joel. **Os princípios da justiça de John Rawls: gênese, revisão e defesa**. Trabalho de conclusão do curso de filosofia UFSC, Florianópolis, 2008.

GROSSI, Míriam Pillar; MIGUEL, Sônia Malheiros. **Transformando a diferença: as mulheres na política**. In: Revista Estudos Feministas, v.9 nº1, Florianópolis, 2001.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. **As três versões do neo-institucionalismo**. Lua Nova, nº 58, p. 193 – 223, 2003.

HARTMANN, Fábio Cardore. **O Impacto distributivo do Orçamento Participativo em regiões urbanas vulneráveis: a experiência da cidade de Concórdia-SC (2001-2005)**. Trabalho de conclusão do curso de Ciências Sociais UFSC, 2007.

HELD, D. **Modelos de Democracia**. Belo Horizonte: Paidéia Ltda, 1987.

IBGE. Censo Demográfico 2000: agregado por setor censitário dos resultados do universo. Rio de Janeiro, 2003.

KRISCHKE, Paulo. **Governo Lula: políticas de reconhecimento e de redistribuição**. Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas, nº 47, 2003.

KOGA, Dirce. **Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos**. São Paulo: Cortez, 2003.

LAMOUNIER, Bolívar. **Da Independência a Lula: dois séculos de política brasileira**. São Paulo: Augurium, 2005.

LEVIN, Jack; FOX, James Alan. **Estatística para Ciências Humanas**. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

LOCKE, J. **Segundo Tratado Sobre o Governo Civil**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

LOECK, Robson Becker. **Comportamento eleitoral em Porto Alegre nas eleições de 2004: o voto nas regiões do Orçamento Participativo**. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais – UFPel, Pelotas, 2008.

LUCHMANN, Lígia H. H. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre**. Tese de Doutorado – UNICAMP, Campinas, 2002.

LUCHMANN, Lígia H. H.; BORBA, Julian. **Orçamento Participativo: uma análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina**. In: LUCHMANN, Lígia H. H.; BORBA, Julian (orgs.). **Orçamento Participativo Análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina**. Florianópolis: Insular, 2007.

LUCHMANN, Lígia H. H.; BORBA, Julian (orgs.). **Orçamento Participativo: Análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina**. Florianópolis: Insular, 2007.

LUCHMANN, Lígia H. H.; BORBA, Julian. **Participação, desigualdades e novas institucionalidades: uma análise a partir de instituições participativas em Santa Catarina**. Unisinos. Vol. 44 nº1, 2008.

LUCHMANN, Lígia H. H.; BORBA, Julian. **Relatório CNPq Projeto Pesquisa Participação e Exclusão nos Conselhos Gestores e Orçamento Participativo**. Florianópolis, 2009.

MACPHERSON, C. A **Democracia Liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

MARQUETTI, Adalmir. Participação e redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

MARQUETTI, Adalmir; CAMPOS, Geraldo Adriano; PIRES, Roberto (orgs.). **Democracia participativa e redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo**. São Paulo: Xamã, 2008.

MIGUEL, L. F. **Teoria Democrática Atual: Esboço de Mapeamento**. *BIB - Boletim Informativo Bibliográfico* (59), São Paulo, pp. 5-42, 2005.

MINGOTI, Sueli Aparecida. **Análise de dados através de métodos de estatística multivariada: uma abordagem aplicada**. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2005.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. **Introdução à história dos partidos políticos brasileiros**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

MOUFFE, Chantal. **O regresso do político**. Lisboa: Gradiva, 1996.

NAHAS, Maria Inês Pedrosa; OLIVEIRA, André Mourthé; NETO, Antônio Carvalho. **Acesso à ocupação e a renda versus escolarização no espaço intraurbano de grandes cidades: o caso de Belo Horizonte**. Em: Portal PUC Minas-APIMEC: www.iceg.pucminas.br/apimec. Acessado em 27/07/2007.

NEVES, Paulo Sérgio Costa das. **Reconhecimento e desprezo social ou os dilemas da democracia no Brasil contemporâneo: algumas considerações à luz da questão racial**. Política & Sociedade, vol. 6, n° 11, 2007.

NOBRE, Andriu. **Inovações institucionais em Santa Catarina: o caso do Orçamento Participativo de Biguaçu – 2001/2004**. In: BORBA, Julian; LUCHMANN, Lígia H.H. (orgs.). Orçamento Participativo Análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina. Florianópolis: Insular, 2007.

PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PIRES, Roberto. **Participação Cidadã e Planejamento Governamental: um equilíbrio possível? Reflexões sobre o Orçamento Participativo de Belo Horizonte**. Pensar BH/Política Social, n° 24 - novembro de 2009. Belo Horizonte. pp.10-13 Prefeitura de Belo Horizonte/Câmara Intersetorial de Políticas Sociais.

PERES, Paulo Sérgio. **Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 23, nº 68, p. 53 – 71, 2008.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. **Mapas e indicadores das vulnerabilidades sociais**, 2007, disponível em: www.portoalegre.rs.gov.br. Acessado em 27/07/2007.

RAWLS, John. **Justiça como equidade: uma reformulação.** São Paulo: Martins Fontes, 2003.

ROUSSEAU, J.-J. **Do Contrato Social.** São Paulo: Nova Cultural, 1999.

SARTORI, G. **A teoria da democracia revisitada - o debate contemporâneo.** São Paulo: Ática S. A, 1994.

SCHUMPETER, J. **Capitalismo, Socialismo e Democracia.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.

SOUZA, Celina. **Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do Orçamento Participativo.** São Paulo em Perspectiva, Vol. 15 nº4, p. 84 – 97, 2001.

SOUZA, Jessé. **(Não) reconhecimento e subcidadania, ou o que é “ser gente”?**. Lua Nova, nº 59, 2003.

SOUZA, Jessé. **Por uma teoria da ação social da modernidade periférica: um diálogo crítico com Florestan Fernandes.** In: SOUZA,

Jessé (org.). *A invisibilidade da desigualdade brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

VITA, Álvaro. **A justiça igualitária e seus críticos**. Tese de doutorado, São Paulo, Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 1998.

VITA, Álvaro. **Sociedade democrática e democracia política**. Política & Sociedade, Dossiê Movimentos sociais, participação e democracia, Vol. 6 nº11, p. 159 – 181, 2007.

WEBER, Max. **A “objetividade” do conhecimento nas ciências sociais**. In: COHN, Gabriel (org.). *Weber*. 5. Ed. São Paulo, 1991 [Coleção Grandes Cientistas Sociais, nº 13].

8 Anexos

Os dados de investimentos que seguem abaixo foram cedidos à pesquisa pela Secretaria Municipal do Orçamento Participativo de Biguaçu.

8.1- Planilha de investimentos 2002

| Região | Área | Obra | Valor R\$ |
|--------|-----------------------------|--|------------|
| Geral | Habitação | Programa Habitar Brasil – BID | 180.000.00 |
| | Transporte e Trânsito | Paraciclos e bicicletários | 18.000.00 |
| | Transporte e Trânsito | Abrigos de passageiros | 41.663.30 |
| | Meio Ambiente | Recuperação de ecossistemas e gerenciamento de resíduos | 49.302.80 |
| | Assistência Social | Construção de prédio Lar, REPAM, Conselho Tutelar e Centro de Convivência) | 149.663.30 |
| R1 | Pavimentação | Pavimentação de rua | 92.518.00 |
| | Pavimentação | Recapeamento de estrada | 15.285.00 |
| | Educação | Parque Infantil para escola | 19.954.16 |
| R2 | Agricultura e abastecimento | Rede de água para abastecimento | 78.896.58 |
| | Esporte cultura e lazer | Aquisição de terreno | 19.954.16 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 123.587.54 |
| | Saúde | Ampliação de posto de saúde | 20.000.00 |
| R3 | Agricultura e abastecimento | Construção de caixa d'água | 78.896.58 |
| | Esporte cultura | Aquisição de terreno | 19.954.16 |

| | | | |
|----|-----------------------------|--|------------|
| | e lazer | | |
| | Pavimentação | | 29.000.00 |
| | Pavimentação | Alargamento da rua geral | 29.000.00 |
| | Pavimentação | Alargamento da rua geral | 18.000.00 |
| | Pavimentação | Alargamento da rua geral | 18.000.00 |
| | Pavimentação | Construção de Bueiros | 44.500.00 |
| | Pavimentação | Retirada da comporta | 11.400.00 |
| R4 | Pavimentação | Pavimentação de rua | 88.066.46 |
| | Agricultura e abastecimento | 1ª etapa da instalação de rede de água | 129.416.84 |
| | Esporte cultura e lazer | Aquisição de terreno | 19.954.16 |
| | Saúde | Construção do posto de saúde | 100.000.00 |
| | Embelezamento da Cidade | Iluminação Pública | 5.180.00 |
| R5 | Pavimentação | Retirada de pedras e limpeza | 10.000.00 |
| | Esporte cultura e lazer | Aquisição de terreno | 19.954.16 |
| | Saúde | Aquisição de terreno | 100.000.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 9.574.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 7.202.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 21.582.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 23.956.00 |
| | Pavimentação | Drenagem | 35.000.00 |
| | Pavimentação | Reforma da ponte | 16.500.00 |
| R6 | Pavimentação | Pavimentação de rua | 49.000.00 |
| | Pavimentação | Drenagem | 35.000.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 49.000.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 45.000.00 |
| | Esporte cultura | Reforma e ampliação de auditório | 50.000.00 |

| | | | |
|-----|-------------------------|------------------------------|------------|
| | e lazer | | |
| R7 | Pavimentação | Pavimentação de rua | 60.000.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 32.320.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 21.000.00 |
| | Esporte cultura e lazer | Aquisição de terreno | 19.954.16 |
| R8 | Pavimentação | Pavimentação de rua | 27.000.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 30.000.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 28.000.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 28.500.00 |
| | Esporte cultura e lazer | Aquisição de terreno | 19.954.16 |
| R9 | Pavimentação | Pavimentação de rua | 58.517.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 70.700.00 |
| | Educação | Construção de escola | 488.268.00 |
| | Saúde | Construção do posto de saúde | 80.000.00 |
| R10 | Pavimentação | Pavimentação de rua | 13.640.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 45.220.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 45.220.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 24.000.00 |
| | Esporte cultura e lazer | Aquisição de terreno | 19.954.16 |

8.2- Planilha de investimentos 2003

| Região | Área | Obra | Valor R\$ |
|---------------|-------------------------|---|------------------|
| Geral | Habitação | Programa Habitar Brasil- BID | 265.000.00 |
| | Transporte e trânsito | Aquisição de abrigos de passageiros e ou ondulações transversais | 50.000.00 |
| | Meio Ambiente | Tratamento de resíduos sólidos: coleta seletiva, educação ambiental, lixeiras e projetos na área. | 50.000.00 |
| | Agricultura | Construção abatedouro | 170.000.00 |
| | Assistência Social | Construção do prédio para Casa Lar, Repam, Conselho Tutelar e Centro de Convivência para Idosos | 100.000.00 |
| | Assistência Social | Aluguel de ônibus para passeios de idosos e comunidades | 30.000.00 |
| | Saúde | Reserva de contingência | 50.000.00 |
| | Saúde | Manutenção de convênios com Ministério da Saúde (DST/AIDS, e outros) | 45.000.00 |
| | Saúde | Manutenção das Unidades (medicamentos, transporte e reformas) | 118.671.44 |
| | Esporte cultura e lazer | Reforma do ginásio de esporte | 30.000.00 |
| | Esporte cultura e lazer | Compra de acervo para a Biblioteca Pública Municipal | 4.000.00 |
| | Esporte cultura e lazer | Eventos Culturais | 20.000.00 |
| | Esporte cultura e lazer | Informatização da Biblioteca Pública Municipal | 10.000.00 |
| | Esporte cultura e lazer | Compra de Uniforme para Fanfarra Municipal | 8.000.00 |
| | Esporte cultura e lazer | Compra de material permanente para Biblioteca | 8.000.00 |

| Pública Municipal. | | | |
|--------------------|-------------------------|--|------------|
| R1 | Pavimentação | Pavimentação de rua | 54.000.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 18.845.00 |
| R2 | Pavimentação | Pavimentação de rua | 97.127.55 |
| R3 | Pavimentação | Pavimentação de rua | 91.057.07 |
| R4 | Saúde | Projetos de rede de água | 188.703.50 |
| | Esporte cultura e lazer | Construção de área de lazer | 16.700.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 94.092.31 |
| R5 | Pavimentação | Pavimentação de rua | 50.572.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 30.950.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 22.236.00 |
| R6 | Pavimentação | Pavimentação de rua | 94.000.00 |
| | Pavimentação | Drenagem | 6.162.78 |
| | Educação | Ampliação e manutenção do C.E.I Dona Paulina | 50.000.00 |
| R7 | Educação | Compra de terreno para escola | 40.000.00 |
| | Educação | Pagamento de salários dos professores da educação infantil do futuro C.E.I na comunidade praia João Rosa | 165.238.40 |
| | Esporte cultura e lazer | Construção de área de lazer | 16.700.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 110.000.00 |
| R8 | Pavimentação | Pavimentação de rua | 85.000.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 30.000.00 |
| | Educação | Ampliação e manutenção do C.E.I Recanto Feliz | 50.000.00 |
| R9 | Pavimentação | Pavimentação de rua | 63.250.00 |
| | Pavimentação | Drenagem | 10.412.00 |
| | Pavimentação | Drenagem | 2.500.00 |
| | Pavimentação | Drenagem | 13.325.00 |

| | | | |
|-----|-------------------------|--|-----------|
| | Pavimentação | Drenagem | 10.412.00 |
| | Pavimentação | Drenagem | 5.395.00 |
| | Pavimentação | Drenagem | 3.797.00 |
| | Educação | Continuação da construção da escola na comunidade Jardim Janaina | 60.000.00 |
| R10 | Esporte cultura e lazer | Construção de área de lazer | 16.700.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 87.500.00 |
| | Pavimentação | Talude de contenção no rio Carolina | 30.000.00 |

8.3- Planilha de investimento 2004

| Região | Área | Obra | Valor R\$ |
|--------|-------------------------|--|------------|
| Geral | Transporte e trânsito | Aquisição de abrigos de passageiros e ou ondulações transversais | 50.000.00 |
| | Habitação | Programa Habitar Brasil- BID | 265.000.00 |
| | Saúde | Abastecimento de água | 130.000.00 |
| | Educação | Reforma de todas as escolas e Centro de Educação Infantil Municipais | 250.000.00 |
| | Esporte cultura e lazer | Reforma do Auditório Municipal | 50.000.00 |
| | Agricultura | Iluminação pública na zona rural | 8.000.00 |
| | Meio Ambiente | Aquisição e/ou construção de lixeiras | 10.000.00 |
| | Meio Ambiente | Desassoreamento do rio Biguaçu | 17.000.00 |
| | Meio Ambiente | Continuidade projeto coleta seletiva | 30.000.00 |
| | Meio Ambiente | Aquisição e/ou construção de lixeiras | 9.000.00 |
| | Assistência Social | Construção do centro de convivência para idosos | 80.000.00 |
| | Assistência Social | Viagens para os grupos de idosos | 30.000.00 |
| | Assistência Social | Programa social, cesta básica | 40.000.00 |
| R1 | Pavimentação | Pavimentação de rua | 120.000.00 |
| | Pavimentação | Recuperação calçamento | 10.000.00 |
| | Educação | Pavimentação do pátio | 5.000.00 |
| R2 | Pavimentação | Recapeamento | 50.000.00 |
| | Pavimentação | Construção de pontes | 40.000.00 |
| R3 | Saúde | Construção ou reforma de postos | 62.500.00 |

| | | | |
|-----|--------------|--|------------|
| | | de saúde | |
| | Pavimentação | Recapeamento | 50.000.00 |
| R4 | Saúde | Construção ou reforma de postos de saúde | 62.500.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 96.922.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 13.524.00 |
| R5 | Pavimentação | Pavimentação de rua | 70.518.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 42.826.00 |
| R6 | Pavimentação | Pavimentação de rua | 14.651.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 14.200.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 46.207.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 25.000.00 |
| R7 | Pavimentação | Pavimentação de rua | 158.424.00 |
| | Educação | Aquisição de um micro-ônibus | 100.000.00 |
| | Agricultura | Construção de um trapiche | 205.000.00 |
| R8 | Pavimentação | Pavimentação de rua | 47.334.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 24.306.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 25.116.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 26.246.00 |
| R9 | Saúde | Construção ou reforma de postos de saúde | 62.500.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 95.118.00 |
| R10 | Saúde | Aquisição de terreno | 15.000.00 |
| | Saúde | Construção ou reforma de postos de saúde | 62.500.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 67.942.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 51.906.00 |

8.4- Planilha de investimento 2005

| Região | Área | Obra | Valor R\$ |
|--------|-------------------------|--|------------|
| Geral | Transporte e trânsito | Aquisição de abrigos de passageiros e/ou ondulações transversais | 59.880.00 |
| | Educação | Aquisição de micro-ônibus para transporte escolar | 185.282.00 |
| | Agricultura | Aquisição equipamentos matadouro | 20.145.67 |
| | Meio Ambiente | Continuidade ao projeto Coleta Seletiva | 14.727.00 |
| | Meio Ambiente | Desassoreamento do Rio Biguaçu | 80.000.00 |
| | Assistência Social | Viagens para os grupos de idosos | 34.760.00 |
| | Assistência Social | Continuação da construção do Centro de Convivência para Idosos | 119.502.36 |
| | Assistência Social | Cestas básicas | 32.454.72 |
| | Saúde | Veículo para transporte de pacientes | 67.898.00 |
| | Des. Econômico | Terreno para parque industrial | 500.000.00 |
| | Esporte cultura e lazer | Portais turísticos | 15.000.00 |
| | Transporte e trânsito | Revitalização do município | 5.990.53 |
| | Esporte cultura e lazer | Oficina de artesanato | 20.000.00 |
| | Esporte cultura e lazer | Manutenção das áreas de lazer | 10.000.00 |
| | Esporte cultura e lazer | Eventos culturais e festivais | 15.000.00 |
| | Esporte cultura e lazer | Banda Municipal / Fanfarra Municipal | 12.427.16 |
| R1 | Pavimentação | Material para pavimentação | 335.149.00 |
| R2 | Pavimentação | Material para pavimentação | 110.000.00 |
| R3 | Saúde | Abastecimento de água | 113.711.40 |
| | Esporte | Construção de área de lazer, | 20.000.00 |

| | | | |
|-----|-----------------|---|------------|
| | cultura e lazer | comunidade Estiva | |
| | Pavimentação | Material para pavimentação | 335.149.00 |
| R4 | Saúde | Abastecimento de água | 100.000.00 |
| | Esporte | Construção de concha acústica ou área de lazer | 46.701.73 |
| | Pavimentação | Pavimentação rua | 122.314.70 |
| | Pavimentação | Pavimentação rua | 29.025.48 |
| | | | |
| R5 | Pavimentação | Pavimentação rua | 69.778.32 |
| | Pavimentação | Pavimentação rua | 41.678.78 |
| R6 | Educação | Reforma e ampliação da Escola Célia Lisboa | 69.945.99 |
| | Saúde | Aquisição de terreno para Posto de Saúde | 25.000.00 |
| | Esporte | Construção de área de Lazer | 17.000.00 |
| | cultura e lazer | | |
| | Pavimentação | Pavimentação rua | 36.179.85 |
| | Pavimentação | Pavimentação rua | 37.634.85 |
| | Pavimentação | Pavimentação rua | 46.486.79 |
| | Pavimentação | Pavimentação rua | 50.255.78 |
| R7 | Agricultura | Reforma Trapiche | 10.000.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação rua | 204.252.45 |
| | Pavimentação | Pavimentação rua | 192.191.71 |
| | Pavimentação | Pavimentação rua | 104.833.33 |
| R8 | Pavimentação | Pavimentação rua | 110.536.07 |
| | Pavimentação | Pavimentação rua | 62.962.08 |
| | Pavimentação | Pavimentação rua | 25.751.12 |
| | Pavimentação | Pavimentação rua | 26.017.22 |
| R9 | Educação | Reforma e ampliação da antiga instalação da Escola Fernando B. Viegas de Amorim | 198.646.80 |
| | Esporte | Construção de área de lazer | 24.680.50 |
| | cultura e lazer | | |
| | Pavimentação | Drenagem | 22.000.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação rua | 171.147.25 |
| R10 | Pavimentação | Pavimentação rua | 275.429.05 |

8.5- Planilha de investimento 2006

| Região | Área | Obra | Valor R\$ |
|--------|-------------------------|---|------------|
| Geral | Transporte e trânsito | Aquisição de abrigos de passageiros e/ou ondulações transversais | 70.000.00 |
| | Agricultura | Aquisição de Retroescavadeira | 145.000.00 |
| | Meio Ambiente | Continuação do Projeto Coleta Seletiva | 150.000.00 |
| | Assistência Social | Continuação da Construção do Centro de Convivência dos Idosos | 150.000.00 |
| | Assistência Social | Programa de atendimento com Cestas Básicas | 40.000.00 |
| | Assistência Social | Viagens para os Grupos da Terceira Idade | 45.000.00 |
| | Des. Econ. | Continuação da construção da Área Industrial | 500.000.00 |
| R1 | Pavimentação | Pavimentação de rua | 98.809.83 |
| R2 | Pavimentação | Pavimentação de rua | 132.074.71 |
| | Educação | Ampliação da Escola Básica M. Manoel Roldão das Neves | 100.000.00 |
| R3 | Pavimentação | Pavimentação de rua | 105.495.40 |
| | Saúde | Continuação da construção para o abastecimento de água | 200.000.00 |
| R4 | Pavimentação | Drenagem | 80.808.87 |
| | Saúde | Aquisição de terreno e/ou construção do Posto de Saúde | 50.000.00 |
| | Educação | Aquisição de terreno e/ou construção de Centro de Educação Infantil | 100.000.00 |
| R5 | Pavimentação | Pavimentação de rua | 115.962.49 |
| | Esporte cultura e lazer | Aquisição de terreno e/ou construção de Área de lazer | 35.000.00 |
| R6 | Pavimentação | Pavimentação de rua | 105.089.37 |
| | Esporte cultura e | Desapropriação de terreno | 100.000.00 |

| | | | |
|-----|-------------------------|---|------------|
| | lazer | | |
| | Saúde | Construção do Posto de Saúde | 100.000.00 |
| R7 | Pavimentação | Pavimentação de rua | 100.000.00 |
| R8 | Pavimentação | Pavimentação de rua | 100.000.00 |
| R9 | Pavimentação | Pavimentação de rua | 115.732.94 |
| R10 | Pavimentação | Pavimentação de rua | 125.569.94 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 130.932.21 |
| | Esporte | | |
| R11 | cultura e lazer | Construção de Parque Infantil | 35.000.00 |
| | Educação | Construção de Escola de Pré à 8ª série | 200.000.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 163.350.78 |
| R12 | Esporte cultura e lazer | Aquisição de terreno e ou construção de Área de lazer | 35.000.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 110.000.00 |
| R13 | Educação | Implantação de Centro de Educação Infantil | 100.000.00 |

8.6- Planilha de investimento 2007

| Região | Área | Obra | Valor R\$ |
|---------------|------------------------|--|------------------|
| Geral | Transporte e trânsito | Aquisição de abrigos de passageiros e ondulações | 100.000.00 |
| | Meio Ambiente | Continuação Projeto Coleta seletiva | 115.000.00 |
| | Agricultura | Aquisição caminhão frigorífico | 140.000.00 |
| | Saúde | Implantação emergência 24hs | 180.000.00 |
| | Saúde | Aquisição e instalação fossa séptica | 80.000.00 |
| | Saúde | Aquisição de ambulância | 50.000.00 |
| | Desenvolvimento Econ., | Desapropriação terreno Área ind. | 500.000.00 |
| | Assistência Social | Conclusão centro convivência do idoso | 350.000.00 |
| | Assistência Social | Viagens para a terceira idade | 50.000.00 |
| | Assistência Social | Aquisição cesta básica | 40.000.00 |
| R1 | Pavimentação | Pavimentação rua | 52.000.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação rua | 68.000.00 |
| R2 | Pavimentação | Pavimentação rua | 120.000.00 |
| | Educação | Reforma de escola | 130.000.00 |
| R3 | Pavimentação | Pavimentação rua | 120.000.00 |
| | Saúde | Ampliação e reforma do posto | 50.000.00 |
| | Saúde | Abastecimento de água | 20.000.00 |
| R4 | Pavimentação | Pavimentação rua | 147.000.00 |
| | Educação | Continuação da construção CEI | 100.000.00 |
| | Meio Ambiente | Dragagem do rio | 20.000.00 |
| R5 | Pavimentação | Pavimentação rua | 40.000.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação rua | 32.000.00 |

| | | | |
|-----|-------------------------|--|------------|
| | Pavimentação | Pavimentação rua | 50.000.00 |
| R6 | Pavimentação | Pavimentação rua | 76.500.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação rua | 34.000.00 |
| | Esporte cultura e lazer | Construção da área de lazer | 40.000.00 |
| | Esporte cultura e lazer | Desapropriação do campo de futebol | 100.000.00 |
| R7 | Pavimentação | Pavimentação rua | 70.000.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação rua | 50.000.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação rua | 55.000.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação rua | 55.000.00 |
| | Esporte cultura e lazer | Construção pista de skate | 30.000.00 |
| R8 | Pavimentação | Pavimentação rua | 129.000.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação rua | 124.000.00 |
| | Esporte cultura e lazer | Continuação da construção da área de lazer | 100.000.00 |
| R9 | Pavimentação | Pavimentação rua | 140.000.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação rua | 160.000.00 |
| R10 | Pavimentação | Pavimentação rua | 196.000.00 |
| R11 | Pavimentação | Pavimentação rua | 57.000.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação rua | 65.000.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação rua | 70.000.00 |
| | Saúde | Abastecimento de água | 20.000.00 |
| | Educação | Continuação da construção da escola | 400.000.00 |
| R12 | Pavimentação | Pavimentação rua | 40.000.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação rua | 15.000.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação rua | 50.000.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação rua | 19.000.00 |
| | Esporte cultura e | Construção área de lazer | 50.000.00 |

| | | | |
|-----|--------------|----------------------|------------|
| | lazer | | |
| | Educação | Construção da Escola | 400.000.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação rua | 115.000.00 |
| R13 | Pavimentação | Pavimentação rua | 189.000.00 |
| | Educação | Construção do CEI | 150.000.00 |

8.7- Planilha de investimento 2008

| Região | Área | Obra | Valor R\$ |
|---------------|-------------------------|---|------------------|
| Geral | Meio Ambiente | Limpeza e dragagem de córregos e do Rio Caveiras | 200.000.00 |
| | Meio Ambiente | Continuação do projeto Coleta Seletiva | 70.000.00 |
| | Saúde | Aquisição e instalação de fossas e sumidouros com filtros | 100.000.00 |
| | Habitação | Projeto de habitação popular | 100.000.00 |
| | Agricultura | Aquisição de retro escavadeira | 200.000.00 |
| | Agricultura | Construção de galpão para pescadores artesanais | 100.000.00 |
| | Des. Econ. | Infraestrutura para implantação da área industrial | 500.000.00 |
| | Assistência Social | Viagem para os grupos da terceira idade | 50.000.00 |
| | Assistência Social | Aquisição de cestas básicas | 50.000.00 |
| | Transporte e trânsito | Aquisição de placas para sinalização de trânsito | 30.000.00 |
| | Esporte cultura e lazer | Construção de ginásio de esporte | 100.000.00 |
| R1 | Transporte e trânsito | Aquisição de abrigos de passageiros e/ ou ondulações transversais | 18.333.33 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 200.000.00 |
| | Pavimentação | Aquisição de material e mão de obra para pavimentação | 40.000.00 |
| R2 | Transporte e trânsito | Aquisição de abrigos de passageiros e/ ou ondulações transversais | 18.333.33 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 200.000.00 |
| R3 | Saúde | Continuação do abastecimento de água | 66.666.00 |
| | Transporte e trânsito | Aquisição de abrigos de passageiros e/ ou ondulações transversais | 18.333.33 |

| | | | |
|----|-----------------------|---|------------|
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 200.000.00 |
| R4 | Saúde | Continuação do abastecimento de água | 66.666.00 |
| | Transporte e trânsito | Aquisição de abrigos de passageiros e/ ou ondulações transversais | 18.333.33 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 150.000.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 150.000.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 150.000.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 150.000.00 |
| R5 | Educação | Aquisição de terreno para construção de Centro de Educação Infantil | 100.000.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 160.000.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 85.000.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 35.000.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 25.000.00 |
| R6 | Educação | Aquisição de terreno para construção de Centro de Educação Infantil | 100.000.00 |
| | Transporte e trânsito | Aquisição de abrigos de passageiros e/ ou ondulações transversais | 18.333.33 |
| | Transporte e trânsito | Projeto e execução de calçadão | 150.000.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 230.000.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 35.000.00 |
| | Pavimentação | Construção de ponte | 25.000.00 |
| | Pavimentação | Construção de escadarias | 10.000.00 |
| R7 | Transporte e trânsito | Aquisição de abrigos de passageiros e/ ou ondulações transversais | 18.333.33 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 120.000.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 70.000.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 70.000.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 30.000.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 40.000.00 |

| | | | |
|-----|-------------------------|---|------------|
| R8 | Saúde | Continuação do abastecimento de água | 66.666.00 |
| | Esporte cultura e lazer | Construção de pista de skate | 50.000.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 225.000.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 80.000.00 |
| | Pavimentação | Drenagem | 20.000.00 |
| R9 | Saúde | Ampliação do Posto de Saúde | 100.000.00 |
| | Transporte e trânsito | Aquisição de abrigos de passageiros e/ ou ondulações transversais | 18.333.33 |
| | Esporte cultura e lazer | Construção de área de lazer | 50.000.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 200.000.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 100.000.00 |
| | Pavimentação | Drenagem | 20.000.00 |
| R10 | Educação | Continuação da construção da Escola | 600.000.00 |
| | Pavimentação | Drenagem | 200.000.00 |
| | Pavimentação | Aquisição de material e mão de obra | 60.000.00 |
| R11 | Saúde | Ampliação e reforma do Posto de Saúde | 60.000.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 130.000.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 145.000.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 550.000.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 150.000.00 |
| R12 | Educação | Continuação da construção da Escola | 450.000.00 |
| | Transporte e trânsito | Aquisição de abrigos de passageiros e/ ou ondulações transversais | 18.333.33 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 30.000.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 30.000.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 70.000.00 |

| | | | |
|-----|-----------------------|---|------------|
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 50.000.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 52.000.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 73.000.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 50.000.00 |
| R13 | Educação | Continuação da construção do Centro de Educação Infantil | 400.000.00 |
| | Transporte e trânsito | Aquisição de abrigos de passageiros e/ ou ondulações transversais | 18.333.33 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 130.000.00 |
| | Pavimentação | Pavimentação de rua | 135.000.00 |